

Núm. 13, enero-junio de 2022

Revista

ESTUDIOS EN  
DERECHO  
A LA INFORMACIÓN



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso  
a la Información y Protección de Datos Personales  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

*Director*

Dr. Pedro Salazar

*Secretaria académica*

Dra. María Marván Laborde

*Secretario técnico*

Lic. Raúl Márquez Romero

*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

*Coordinación de Revistas*

Dr. Efrén Chávez Hernández

*Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 13, enero-junio de 2022, es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México, teléfono 5622 7474, correo electrónico: *redi.ijj@unam.mx*. Editor responsable: Daniel Vázquez. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2016-021916284300-102. Certificado de Licitud de Título y Contenido: 17309. ISSN (versión electrónica): 2594-0082. ISSN (versión impresa): 2683-2083.

Ilayali G. Labrada Gutiérrez

*Cuidado de la edición*

Ricardo Hernández Montes de Oca

*Formación en computadora*

Ana Julieta García Vega

*Diseño de interiores*

# ESTUDIOS EN DERECHO A LA INFORMACIÓN

Revista

Dr. Daniel Vázquez  
Dr. Khemvirg Puente M.  
*Directores*

Lic. Raúl Márquez Romero  
Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Coordinación Editorial*

## CONSEJO EDITORIAL



Pedro Salazar Ugarte (México, UNAM-IIJ); Fernando Castañeda Sabido (México, UNAM-FCPyS); Patricia Kurczyn Villalobos (México, UNAM-IIJ); Sergio López Ayllón (México, CIDE); Miguel Carbonell Sánchez (México, UNAM-IIJ); Ana Elena Fierro Ferráez (México, CIDE); Diego Valadés Ríos (México, UNAM-IIJ); María Solange Maqueo Ramírez (México, CIDE); Roberto Saba (Argentina, Universidad de Palermo); Jacqueline Peschard Mariscal (México, UNAM-FCPyS); Alonso Gómez Robledo Verduzco (México, UNAM-IIJ); Mercedes de Vega Armijo (México, Archivo General de la Nación); Francisco Javier Acuña Llamas (México, INAI); Carlos Humberto Reyes Díaz (México, UNAM-IIJ); Ana Azurmendi (España, Universidad de Navarra); William Guilles (Francia, Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne); Iréne Bouhadana (Francia, Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne); Angélica Cuéllar Vázquez (México, UNAM-FCPyS); Arturo Chávez López (México, UNAM-FCPyS); Areli Cano Guadiana (México, Auditoría Superior de la Federación).



## COMITÉ EDITORIAL

Guillermo M. Cejudo (México, CIDE); Norma Julieta del Río Venegas (México, INAI); María Marván Laborde (México, UNAM-IIJ); Laura Beatriz Montes de Oca Barrera (México, UNAM-IIS); Alejandra Ríos Cazares (México, CIDE); José Roldán Xopa (México, CIDE); Egbert Sánchez Vanderkast (México, UNAM-IIBI).

“Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa y/o la dirección electrónica de la publicación”.

<http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/index>

*Estudios en Derecho a la Información* por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, se distribuye bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Sin Derivados 4.0 Internacional* (CC BY-NC-ND 4.0).



Primera edición: 18 de octubre de 2021

2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISSN (versión electrónica): 2594-0082

ISSN (versión impresa): 2683-2083

# CONTENIDO

## ARTÍCULOS

Gobierno abierto y cultura de la legalidad. Hacia una propuesta de política pública en la Ciudad de México . . . . .	3
Emilio DEL CARMEN LÓPEZ	
El <i>confinamiento</i> del derecho a la información . . . . .	35
Laura CABALLERO TRENADO	
Portales digitales en lenguas originarias; un ejercicio del derecho de acceso a la información de la administración pública del gobierno del Estado de México . .	61
Romy SALVADOR AQUINO	
Las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México. Una comparación de su diseño. . . . .	87
Claudia CARRASCO BAUTISTA	
Alejandro NAVARRO ARREDONDO	

## COMENTARIOS JURÍDICOS

De la simulación en el informe de gobierno hacia una transparencia normativa efectiva en México en más de 100 años de la Constitución Política Mexicana. . .	119
Ramiro Daniel SÁNCHEZ GAYOSSO	

*RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS*

Derecho a la protección de datos personales . . . . .	157
Armando HERNÁNDEZ CRUZ	
Normas de publicación . . . . .	161

# ARTÍCULOS



GOBIERNO ABIERTO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD.  
HACIA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO  
OPEN GOVERNMENT AND CULTURE OF LEGALITY.  
TOWARDS A PUBLIC POLICY PROPOSAL IN MEXICO CITY



*Emilio DEL CARMEN LÓPEZ\**

RESUMEN. Este artículo desarrolla un modelo teórico de alcance medio donde el gobierno abierto favorezca una renovada cultura de la legalidad para alcanzar logros en materia de bienestar social que serán impulsados, en conjunto, por el gobierno y por la sociedad. Para ello, se realiza una propuesta de política pública para la Ciudad de México orientada bajo el enfoque de “procesamiento de la información” buscando aportar estrategias subnacionales que permitan alcanzar el compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto.

PALABRAS CLAVE. Gobierno abierto, cultura de la legalidad y bienestar social.

ABSTRACT. *This article develops a medium-range theoretical model where open government favors a renewed culture of legality to achieve achievements in social welfare that will be promoted in joint responsibility between government and society. To this end, a public policy proposal for Mexico City is*

---

\* Licenciado en ciencia política y administración urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y doctorando en ciencias sociales con mención en sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede México. [emilio.delcarmen@flacso.edu.mx](mailto:emilio.delcarmen@flacso.edu.mx).

Fecha de recepción: 5 de junio de 2020.

Fecha de dictamen: 5 de septiembre de 2020.

*Revista Estudios en Derecho a la Información*,  
núm. 13, enero-junio de 2022, pp. 3-34.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*  
*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

*made, oriented under the “information processing” approach, seeking to contribute sub-national strategies that allow reaching commitment 13 of the Fourth Open Government Plan.*

KEYWORDS. *Open government, culture of legality, social welfare.*

4

## I. INTRODUCCIÓN

- 
- ¿Cómo es que el gobierno abierto y la cultura de la legalidad pueden incidir en el diseño de políticas públicas que mejoren los índices de bienestar social? Alrededor de este cuestionamiento principal se circunscriben otras interrogantes: ¿en qué forma la corrupción, impunidad y deficiencias del Estado de derecho pueden afectar este objetivo?, ¿de qué manera el gobierno abierto puede dotar de mayor legitimación a la toma de decisiones? Lo anterior conforma el hilo argumental que se explora en este texto para ofrecer algunas líneas de discusión y propuestas que permitan desarrollar estrategias subnacionales que coadyuven a materializar el compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto.
- 

Actualmente, México requiere de conformar una agenda transversal que incorpore tanto a la ciudadanía como a los agentes del Estado. Ante ello, el gobierno abierto se coloca como un esquema que permite configurar formas de participación, cooperación, transparencia e incidencia para impulsar proyectos de cocreación en las políticas públicas que, junto con la construcción de una cultura de la legalidad con mirada multidimensional, propicien una democracia con mejores índices de bienestar.

La exposición de este texto se agrupa en tres secciones. En la primera sección, se presenta una breve contextualización del caso mexicano, un país que manifiesta profundas problemáticas en materia de corrupción, impunidad y deficiencias en el Estado de derecho. En la segunda sección, se propone un modelo de alcance medio donde el gobierno abierto permita impulsar una renovada cultura de la legalidad para potenciar el cumplimiento voluntario de la norma como una forma de fomento y protección al bienestar social. En la última sección, se aplica este modelo como una propuesta de política pública para la Ciudad de México bajo el enfoque de “procesamiento de la información”, el cual pone énfasis en los valores para reconocer problemas, para usar la información y para brindar soluciones en colectividad. Este rubro se focaliza en la capital del país y en su imbr-

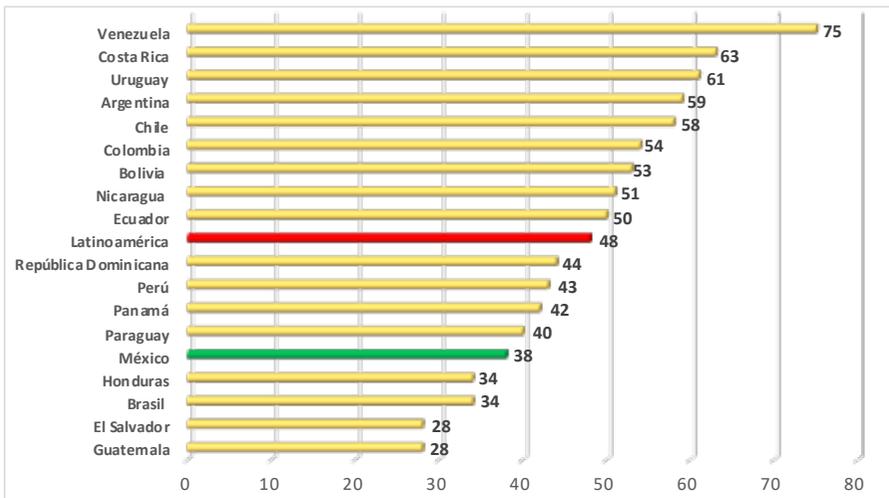
cación con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México a partir de 2019, año en que entró en vigor dicha norma.

## II. ¿EXISTE UNA CULTURA DE LA ILEGALIDAD EN MÉXICO?

La región latinoamericana, en la cual se ubica nuestro país, presenta un fuerte descrédito hacia el régimen democrático en varios rubros, ya que registra altos niveles de impunidad, hay una proliferación de actos de corrupción, se presentan violaciones sistemáticas a los derechos humanos y existe una profunda debilidad del Estado de derecho.

Dichas problemáticas se ven acentuadas en México. De acuerdo con el Latinobarómetro 2018, se reporta que, en nuestro país, sólo el 38% de los encuestados apoya al régimen democrático. Este porcentaje está por debajo de la media de aceptación de la democracia en el continente, la cual es de un 48%.

GRÁFICA 1. APOYO A LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA, 2018



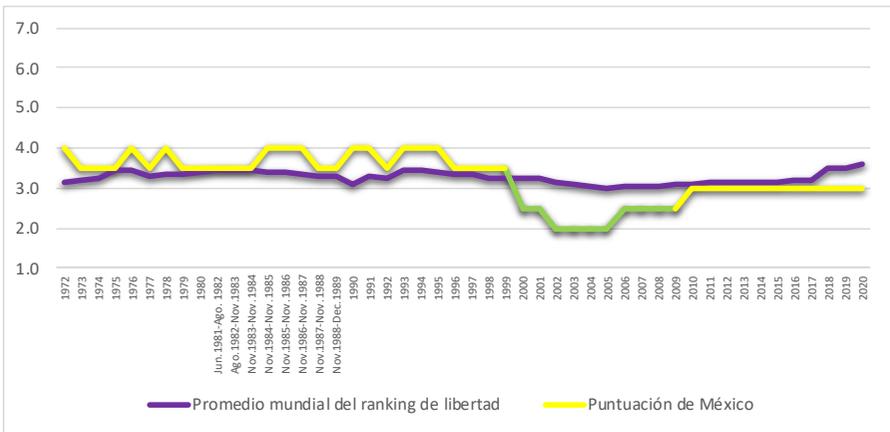
FUENTE: Latinobarómetro, 2018.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

En esta tesitura, el Índice de Freedom House<sup>1</sup> señala que México se ubica como una nación “parcialmente libre” en el ejercicio de derechos políticos y libertades civiles. Entre 2000 y 2009 el país registraba una mejor calificación, lo cual era el efecto de la transición a la democracia política-electoral. Sin embargo, desde el 2010 se amplificaron una serie de violaciones a derechos humanos que han provocado un deterioro en la puntuación del país que se ha mantenido hasta el 2020.

6

GRÁFICA 2. ÍNDICE DE LIBERTADES, 1972-2020.  
COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y EL MUNDO



FUENTE: Elaboración propia con base en Índice de Freedom House 1972 a 2020.

En lo que refiere a la situación del Estado de derecho, el Índice Global de Impunidad 2020<sup>2</sup> señala que México es el décimo país más impune del mundo, en lo referente a su sistema de justicia. En sintonía con ello, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020 señala que 92 de cada 100 delitos que se cometen en el

<sup>1</sup> El índice tiene dos componentes para evaluar la democracia: 1) derechos políticos y 2) libertades civiles. Se otorga una puntuación de “1” a la nación más libre y de “7” a la menos libre. A partir de esta puntuación, se le asigna a la nación una de las siguientes calificaciones: “libre” (puntuación de 1 a 2.5), “parcialmente libre” (de 3 a 5 puntos) o “no libre” (puntaje de 5.5 a 7).

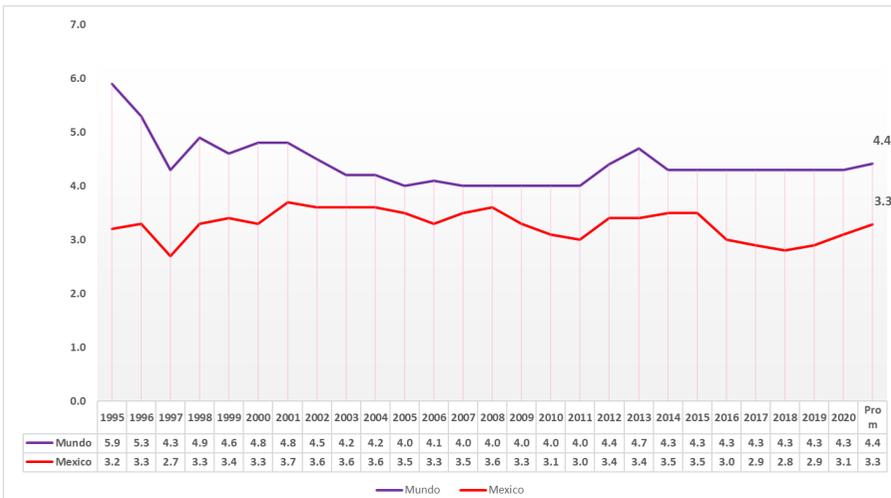
<sup>2</sup> Este índice toma en consideración para su estudio desde el momento en que se comete un delito, se denuncia éste y se inicia la investigación, hasta cuando se llega a una sentencia y se busca resarcir el daño hecho a la víctima.

país no son denunciados (cifra negra) y, por lo tanto, estos hechos no son investigados, quedando impunes.

Además, México es percibido como una las naciones más corruptas de América Latina y del mundo. Para muestra de esta situación, el Índice de Percepción de la Corrupción asigna una puntuación de “10” a la nación que cuenta con la menor percepción de corrupción y “0” a la que cuenta con la mayor. Sobre ello, de 1995 a 2020, el país registra una puntuación promedio de 3.3, significativamente por debajo de la media mundial que es de 4.3.

7

GRÁFICA 3. PUNTUACIÓN EN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN.  
 COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y EL MUNDO, 1995-2020



FUENTE: Elaboración propia con base en el Índice de Percepción de la Corrupción, 1995 a 2020

Lo anterior nos sitúa en un contexto en donde la confianza en las instituciones se ve afectada al reducir incentivos para la cooperación social y para el desempeño democrático. Con base en esta panorámica, debemos preguntarnos: ¿México es un país que (re)produce una cultura de la ilegalidad?, ¿las y los mexicanos son “culturalmente” propensos a la violación de la ley?, ¿nuestras instituciones son “naturalmente” corruptas?

En este trabajo desarrollamos una argumentación que busca refutar lo que llamamos la “falacia biologicista”, la cual sostiene que la impunidad

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

y la corrupción son fenómenos naturales e inherentes a nuestra identidad como mexicanas y mexicanos. Por ello, el gobierno abierto permite (re) construir una cultura de la legalidad que coadyuve a reducir estos indicadores mediante mecanismos de transparencia, participación y cooperación entre sociedad y Estado para procurar el bienestar social.

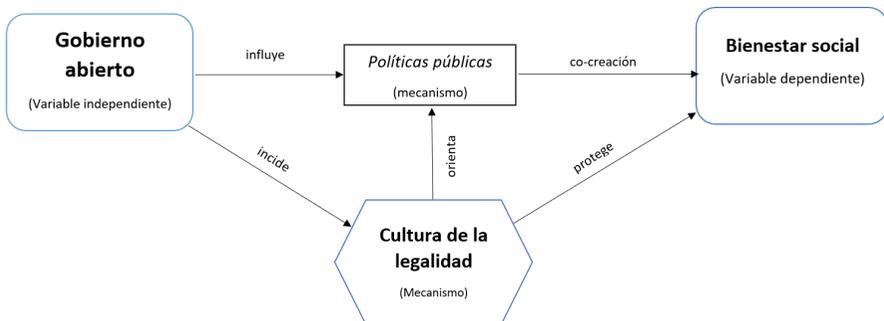
8

### III. GOBIERNO ABIERTO, CULTURA DE LA LEGALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: HACIA UN MODELO DE BIENESTAR

● En este apartado se desarrolla un modelo teórico de alcance medio, entendiendo a éste como un sistema conceptual relacionado lógicamente para representar hechos sociales, pero también para entender ideas (Bunge, 1999), el cual se desenvolverá entre un continuo teórico y empírico (Alexander, 2008: 10-15), lo que nos brinda un mapa interpretativo/cognitivo que pretende reducir la complejidad de la realidad social para su comprensión (Lechner, 1997: 14).

Se propone la hipótesis de que la implementación de una estructura de gobierno abierto (transparencia, innovación, colaboración, responsabilidad), permite orientar políticas públicas que favorezcan la edificación de una cultura de la legalidad (inclusión, perspectiva de género, participación, creencia en la ley) y que permitan alcanzar logros en materia de bienestar social, los cuales serán conquistados y protegidos, en corresponsabilidad, por el Gobierno y por la sociedad.

FIGURA 1. GOBIERNO ABIERTO, CULTURA DE LA LEGALIDAD Y BIENESTAR



FUENTE: Elaboración propia.

El gobierno abierto involucra tres atributos principales: 1) transparencia, la cual enfatiza la disponibilidad y acceso a la información, 2) participación, es decir, canales para incidir en la formulación de políticas públicas y 3) colaboración al desarrollar un esquema integral de cooperación entre organizaciones civiles, ámbitos de Gobierno y sector privado (McDermott, 2010); el conjunto de estos atributos establece un enfoque de valor público (Harrison, 2011) que permite afianzar los compromisos con los asuntos de interés social, siendo un factor estabilizador de las democracias modernas (Heckmann, 2011). Por ello, implica una forma, ante todo, de responsabilidad pública (Yu y Robinson, 2012).

9

Un enfoque que contemple únicamente como atributo la transparencia parte de la premisa de que la información es relevante, con lo cual, le es posible adoptar un supuesto basado en que un ciudadano pasivo puede, o no, consultar la información disponible para posiblemente darle un uso. En contraste, el gobierno abierto presupone un ciudadano activo que pretende apropiarse de la información para participar, incidir, innovar y colaborar en la resolución de problemas públicos, por lo cual, pretende constituirse como un movimiento que expanda su agenda hacia una sociedad abierta (Fung y Weil, 2010).

Lo anterior evita minimizar al gobierno abierto a un aspecto solamente administrativo y permite vincularlo con la transformación de las relaciones societales en código democrático para propiciar el desarrollo humano y, en su caso, para perseguir los objetivos de desarrollo sostenible planteados por Naciones Unidas.<sup>3</sup>

Aquí proponemos incorporar la dimensión del gobierno abierto. Entendiendo a éste como un enfoque relacional para transformar la vida pública mediante andamiajes de cooperación y participación que propicien mecanismos de empoderamiento ciudadano e impulsen la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas, con el objetivo de combatir la corrupción y fortalecer el desarrollo democrático (Cruz, 2015; González, 2017).

A pesar de esto, el gobierno abierto y sus mecanismos democráticos de interrelación sociedad-Estado no tendrían un efecto sustantivo en la construcción de legitimidad si no se adoptan medidas con perspectiva de género que sean inclusivas para las mujeres y, con ello, ellas puedan au-

<sup>3</sup> Los objetivos del desarrollo sostenible fueron trazados por el Sistema de Naciones Unidas para la adopción de medidas que pongan fin a la pobreza, para proteger el planeta y para garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Los objetivos del desarrollo sostenible son una agenda inclusiva que busca la incorporación de la sociedad civil, de los Gobiernos del mundo y de los organismos internacionales (ONU, 2016).

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

mentar su capacidad de incidencia mediante lo que Varela (2008) llama una toma de consciencia sobre su segregación en distintas fases históricas, la cual les motiva a buscar involucrarse en los asuntos públicos para eliminar cualquier tipo de discriminación.

10 Ahora bien, con el impulso democratizador del gobierno abierto, incorporando una perspectiva de género, se amplifican los canales de influencia para la transparencia, la participación, la colaboración y la responsabilidad mediante esquemas de cocreación sustentados en mayores instrumentos de datos abiertos y de gobierno electrónico que son elementos imprescindibles en el contexto contemporáneo, en el que la digitalización también con-  
fluye para la edificación de una ciudadanía mejor informada y participativa.

●  
○  
● En adición, el gobierno abierto propicia mejores mecanismos de legitimación hacia una nueva cultura de la legalidad principalmente en dos aspectos: a) incide en generar propuestas ciudadanas e institucionales y b) establece un proceso deliberativo para llegar a acuerdos sobre los mecanismos pedagógicos y de política pública que se consideran pertinentes, tanto por la sociedad como del Estado, para fomentar, proteger y amplificar los alcances de una nueva cultura de la legalidad.

En este sentido la cultura de la legalidad consiste, de forma general, en establecer una mejor manera en que la ciudadanía cumpla con las normas (López, 2014). A esto lo denominaremos visiones mínimas de la cultura de la legalidad y éstas pretenden que las normas legales adquieran un mayor grado de aceptación por parte de la sociedad para lograr su cumplimiento voluntario.

Si bien esta postura nos permite trazar un piso de entendimiento sobre la cultura de la legalidad, ésta, como narrativa e instrumentación de un mejor Estado democrático de derecho, no se limita sólo a un mejor cumplimiento del marco normativo. Por esta razón, proponemos una categorización de la cultura de la legalidad como un mecanismo de mayores alcances conceptuales que permita cumplir las expectativas de la ciudadanía al posicionarla como un elemento central para fomentar el bienestar social y el desarrollo democrático.

Ante ello, mi concepto de cultura de la legalidad presenta cuatro atributos para el modelo aquí propuesto: 1) incorpora a la ciudadanía en la atención de los asuntos públicos para sentar las bases de un sistema de bienestar social, 2) visibiliza la importancia de este objetivo para un mejor desarrollo humano, 3) impulsa la cocreación de un sistema normativo donde el cumplimiento voluntario de las normas protege estos logros y 4) estimula una creencia en la ley basada en la significación compartida orientada al bienestar social.

De esta manera, se plantea entender a la cultura de la legalidad bajo las siguientes cuatro dimensiones. Primero, como una cultura incrustada en esquemas de cocreación que permitan incorporar a la pluridiversidad de exigencias sociales suscitadas desde el ámbito local.

Segundo, como lo que impulsa la imprescindible perspectiva de género en la construcción de acuerdos para favorecer la participación de las mujeres, quienes han sido relegadas históricamente en la toma de decisiones.

Tercero, gracias a la participación ciudadana, se puede conformar lo que Habermas (1987) denomina argumentos con pretensión de validez, los cuales son susceptibles de crítica y defensa para la cimentación de consensos en procesos deliberativos.

Cuarto, al lograr concertación entre la ciudadanía y las instituciones sobre los mecanismos pedagógicos y de política pública para construir una nueva cultura de la legalidad, se requiere desarrollar una discursividad que tenga pretensiones de credibilidad social para propiciar un aumento en los índices de cumplimiento voluntario de la ley como una forma de fomento y protección del bienestar social.

11



FIGURA 2. DIMENSIONES DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

Con base en esta perspectiva, en este texto adoptamos una visión expansiva de la cultura de la legalidad donde se le reconoce como “aquella forma de vida, costumbres y tradiciones sociales, producto de las relaciones que se presentan entre las personas en una comunidad determinada, en la que se aceptan, respetan, siguen y construyen las normas jurídicas que rigen a dicha colectividad” (Mahecha, 2014: 40).

12 Dicho esto, el desarrollo de una nueva cultura de la legalidad necesita propiciar canales institucionales para que la ciudadanía pueda incidir en la toma de decisiones públicas. De esta manera, se debe fortalecer la gobernanza tal y como señala Canto (2008), al no sólo reducirla a un mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sino, ante todo, concebirla como un nivel superior de democracia, ya que recupera la centralidad del desarrollo social para la exigibilidad de derechos.

En nuestra propuesta partimos de que la ciudadanía tiene capacidad de agencia, es decir, la capacidad de los actores sociales de comprender lo que hacen mediante actitudes reflexivas que buscan influir intencionalmente en la transformación de la vida social (Giddens, 1995: 41). Al respecto, se adopta una perspectiva donde dicha agencia no caiga en la falacia de la universalidad masculina (Casado, 1999), sino que reconozca e incorpore a las mujeres en el desarrollo de una nueva cultura de la legalidad.

El hablar de una necesaria perspectiva de género implica lo que Zaremberg (2013) señala como el reconocimiento de las desigualdades que han padecido las mujeres y que, en un contexto democrático, desencadena un problema público que tiene afectaciones para todo el conjunto de la sociedad, al generar dificultades de coordinación social, la cual es necesaria para la preservación de los bienes públicos y para el acceso a la estructura de oportunidades de cualquier país.

De esta manera, el gobierno abierto y la cultural de la legalidad, al adoptar una perspectiva de género, inciden en una mayor apertura de la gestión pública, ya que cuentan con mecanismos más propicios para la elaboración de acuerdos en contextos deliberativos inclusivos. Por consiguiente, estos procesos están inmersos en interacciones de horizontalidad entre ciudadanía y Estado que permiten configurar narrativas y acciones que dotan de mayor legitimación.

¿Por qué es tan importante construir legitimidad? La razón primordial es que la democracia no puede ser reducida sólo a una forma de gobierno o Estado, sino que es, ante todo, una forma de sociedad (Ortiz, 2006: 82-83). Por tal motivo, se requieren establecer dispositivos simbólicos e institucionales para la construcción de una ciudadanía que esté más informada de los asuntos públicos y, además, cuente con los canales para el diálogo y cocreación con los gobiernos de su nación.

Por tal motivo, la legitimación debe ser entendida, tal y como señala Weber (2002: 29-30), como la aceptación y validez de un orden, el cual puede estar sustentado en la tradición (costumbre histórica), en la creencia afectiva (en referencia a lo ejemplar), en la creencia racional (sobre lo que se considera valioso) y, además, en la estatuida positivamente, siendo ésta una forma de legitimidad más recurrente en las sociedades actuales, pues se sustentan en la creencia en la legalidad.

La creencia en el Estado de derecho genera una narrativa que establece la necesaria construcción de una cultura de la legalidad que permita estrechar lazos de sociabilidad y de convivencia. Una cultura de la legalidad que sea construida bajo estos dispositivos simbólicos, los cuales la dotan de validez y aceptación en la sociedad, tiene mayores probabilidades de éxito en su objetivo primordial: el cumplimiento voluntario de las normas para la protección del bienestar social.

Sin embargo, para que existan conductas más propensas al cumplimiento de la ley, éstas deben sustentarse en bases sólidas de legitimación concebidas para la transformación del espacio público. Todo ello es posible alcanzarlo mediante el esquema de gobierno abierto, entendido como una nueva relación entre el gobierno y la sociedad que procura el interés nacional en código democrático. A partir de lo anterior, se daría el salto de calidad a lo que O'Donnell (2008: 94-95) llama el Estado democrático de derecho, concibiéndolo como el establecimiento de redes de *accountability* en donde nadie es *legibus solutus*; es decir, ninguna persona, ni siquiera los gobernantes, debe quedar fuera de la legalidad. Con ello, se asumen criterios de igualdad ante la ley y se cuenta con una visión expansiva de la democracia mediante la garantía de los derechos humanos.

A pesar de la importancia que juega la cultura de la legalidad, existen naciones que reportan altos niveles de violaciones a derechos humanos, de actos de corrupción, de transgresión del Estado de derecho, de procesos de impunidad y de baja confianza en sus instituciones. Como se mostró al principio, México es una nación que presenta esta situación, la cual, sin duda alguna, vulnera la credibilidad en la democracia y dificulta la construcción de una sociedad sustentada en el bienestar social.

Finalmente, el esquema de gobierno abierto, como una nueva forma de relación entre sociedad y Estado, enfatiza la presencia de un ciudadano activo, cooperativo y que busca información para resolver problemas públicos, lo que sienta las bases para una renovada cultura de la legalidad que, en un marco multidimensional de género, de legitimidad y de participación, impulsa un sistema integral de bienestar social.



EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

#### IV. GOBIERNO ABIERTO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Una ciudad no se mide por su longitud y anchura, sino por la amplitud de su visión y la altura de sus sueños

Herb CAEN

14

- ¿Cómo el modelo aquí propuesto puede coadyuvar a la implementación del
- compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto en referencia al ámbito
- subnacional? En este plan se estipula la necesidad de desarrollar estudios sobre las condiciones de apertura institucional a nivel local que resuelvan problemas públicos, con la participación de actores sociales y políticos, de cara a una nueva metodología que se plasme en el Quinto Plan de Gobierno Abierto (AGA, 2019a: 45). En este sentido, aquí se toma el caso de la Ciudad de México para brindar elementos que permitan cumplir este compromiso.

##### 1. *La ciudad en perspectiva*

El configurar un esquema de gobierno abierto en las ciudades nos obliga a (re)pensar sus particulares condiciones relacionales, pues hay intercambios mercantiles, construcción de acuerdos políticos, proliferación de una multiplicidad de oficios y empleos, establecimiento de vínculos afectivos, entre muchas más actividades. Además, las urbes se erigen como una representación social de las aspiraciones que pretende alcanzar un país al perseguir la innovación, el cambio y la transformación social hacia el progreso. Todos estos elementos son símbolos que impulsan la construcción social de nuevos anhelos democráticos, pero que se enfrentan a grandes retos de política pública y de sus formas de socialización.

Las ciudades, desde sus orígenes en la antigua Grecia, fueron espacios propicios para la deliberación y el acuerdo, tal como lo refleja la historia de la *ekklesía*, en donde se procesaban las diferencias y se obtenían consensos validados por la ciudadanía. En esa urbe se esperaba construir un lugar que sirviera como un nodo de encuentro y diálogo del crisol ideológico de la sociedad.

Por ello, Ortega y Gasset (1963: 331) pensaba que la ciudad es, ante todo, plaza, ágora, discusión y elocuencia, por lo que no necesita tener

casas; en la ciudad las fachadas bastan, ya que las ciudades clásicas están basadas en un instinto opuesto al doméstico y la gente construye la casa para vivir en ella y funda la ciudad para salir de la casa y encontrarse con otros que también han salido de la suya.

A pesar de que la ciudad es un lugar propicio para fortalecer los lazos sociales, también es reflejo de fragmentación, divisiones y exclusión social. La ciudad, como señala Borja (2003: 41-43), adopta el adjetivo de moderna, al condensar nuevas infraestructuras con asentamientos obreros, espacios comerciales y administrativos. Con ello, la ciudad se expande a las periferias, colonizando zonas rurales de los bordes e interconectándose vía nuevos medios de comunicación. En este tipo de ciudad se manifiesta una diversidad de problemas no resueltos y de deudas sociales pendientes con espacios que nunca tuvieron centralidad y que el tiempo ha deteriorado.

La ciudad moderna también es muestra de áreas turgurizadas, excluidas del acceso a servicios y con altos niveles de pobreza, así como de población desplazada a zonas periféricas. Aspectos que, en algunas ocasiones, buscan ser ocultados con procesos de gentrificación o con acciones de embellecimiento de las zonas centrales gracias a megaproyectos, a inversiones público-privadas y a la concentración de los recursos públicos en franjas turísticas. Lo anterior, no sólo vulnera el derecho a la ciudad al favorecer únicamente el interés privado en detrimento del interés público, sino que igualmente genera oposición social y divide a la ciudad en una exclusiva para ricos y otra exclusiva para pobres (Delgado, 2012).

En este panorama, ¿cómo podemos construir esquemas de gobierno abierto en paralelo a una nueva cultura de la legalidad para la Ciudad de México que favorezcan el bienestar social? El pretender tener éxito en esta tarea implica establecer las particularidades de la capital mexicana en aspectos sociodemográficos e histórico-políticos que, actualmente, configuran su dinamismo como una de las ciudades más importantes de América Latina y del mundo.

## 2. Historia política y conquista de derechos en la Ciudad de México

Durante más de ocho décadas los habitantes de la capital vivieron un proceso de despojo de sus derechos políticos electorales mediante la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales en 1928, la cual construyó un andamiaje político-institucional que concebía a la ciudad como un “departamento” de la administración federal, en específico de la presidencia de la República, impidiendo que sus habitantes eligieran a sus



EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

autoridades locales. Este proceso se mantendría con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1941 y sus reformas en 1970 y 1984. Dichas leyes entregarían en bandeja de plata el control absoluto del Ejecutivo federal sobre el Gobierno de la ciudad (Espinosa, 2004: 14).

A pesar de esto, existieron dos coyunturas en donde la sociedad civil impulsaría una renovación de la historia política de la capital. La primera se rastrea en el movimiento estudiantil de 1968 y en la aparición de las primeras acciones sociales en materia de crítica política sobre los procesos de concentración del poder y debilitamiento de la democracia. La segunda, con los sismos de 1985 que provocaron la activación de diferentes redes ciudadanas. Lo anterior es relevante por lo siguiente:

- 1) La organización espontánea de la población [...]
- 2) visibilidad y activación de diferentes redes sociales [...]
- 3) manifestación de una conciencia ciudadana, referida a la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos [...]
- 4) expresión de solidaridad extensivo a distintas clases [y]
- 5) apertura hacia una nueva cultura política (Álvarez, 2004: 90).

El año de 1985 es clave para entender el impulso sobre la reforma institucional del Distrito Federal. Prueba de ello, es que en 1988 se inició un proceso de tenue liberalización política y desconcentración gradual del poder político. Un primer paso de este proceso fue la constitución del primer órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), la cual carecía de facultades legislativas plenas. A pesar de ello, se puede decir que “se dan los primeros pasos para la democratización de la ciudad y la restitución de los derechos políticos de sus habitantes para elegir libremente a sus representantes” (Espinosa, 2004: 19).

Más adelante, en 1994 entró en vigor el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF). Sin embargo, es hasta una reforma constitucional de 1997 que se le otorgan mayores facultades al Ejecutivo local, pues esta reforma eliminó la Jefatura del Departamento del Distrito Federal y creó dos nuevas instituciones: la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dichas figuras serían electas de forma directa por los habitantes de la ciudad. Sin duda, esto fue un gran logro para las y los ciudadanos de la capital en la conquista de sus derechos políticos-electorales. A pesar de esto, el inconveniente era claro, la ciudadanía seguía contando con un Estatuto y carecía de una constitución local.

Años después y con base en diversas exigencias ciudadanas, se hace una reforma constitucional en 2015 para que el Distrito Federal tenga un esta-

tus político semejante al de las 31 entidades federativas del país. Lo anterior permitió que el 31 de enero de 2017 la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobara la Constitución Política de la Ciudad de México.

La primera constitución local representa un avance democrático para todas y todos los habitantes de la Ciudad de México. No hay duda de que ésta fue un triunfo en coparticipación con diversos grupos de la sociedad civil como organizaciones defensoras de derechos humanos, la academia, asociaciones de profesionistas, así como de las diversas fuerzas políticas. No obstante, la nueva constitución sólo es el inicio del camino para configurar un nuevo esquema de ciudad más incluyente y democrático, pero que aún está dando sus primeros pasos para materializarse.

17

### 3. La Ciudad de México: hacia una propuesta de política pública

La Alianza para el Gobierno Abierto, de la cual México es parte, pretende alcanzar directrices puntuales para el desarrollo del país contempladas en el marco de la Agenda 2030:

CUADRO I. OBJETIVOS DE MÉXICO EN LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Compromisos del Cuarto Plan de Gobierno Abierto		
1. Gasto responsable en programas sociales	6. Plataforma única de información sobre seguridad	11. Divulgación de beneficiarios sociales
2. Incidencia ciudadana en desarrollo rural	7. Controles a intervenciones de comunicaciones privadas	12. Transparencia en control y flujo de armas
3. Información de calidad para el derecho a la educación	8. Fortalecer servicios públicos	13. Estrategia subnacional de gobierno abierto
4. Derechos sexuales para las y los jóvenes	9. Transparencia en fideicomisos	
5. Transparencia para la inclusión social	10. Transparencia en gestión de bosques, agua y pesca	

FUENTE: Elaboración propia con base en el Cuarto Plan de GA para México.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

En este texto nos centramos en el objetivo 13 del plan, es decir, sobre el diseño de estrategias subnacionales de gobierno abierto para hacer una propuesta de política pública específica para la capital del país.

La Ciudad de México cuenta con una población de 9.2 millones de habitantes (52% son mujeres y 48% son hombres), donde 785 mil habitantes se autoreconocen como indígenas (8.8%) y donde se hablan 55 de las 68 lenguas originarias del país. Asimismo, cuenta con 2 millones 601 mil viviendas y el grado promedio de escolaridad de su población es de 11 años (preparatoria) (INEGI, 2020). Lo anterior convierte a la ciudad en un nodo articulador de múltiples dinámicas sociales caracterizadas por la diversidad cultural.

Ante esta particularidad, la capital requiere adoptar una mirada multiculturalista y un enfoque interseccional para concebir a la identidad, no como un dato o una esencia, sino como el resultado de intercambios, negociaciones, decisiones y conflictos entre diversos actores, donde éstos tienen la capacidad de reconocerse y definirse por sí mismos, lo que permite detonar redes de solidaridad con poderosos significados culturales (Melucci, 1999; Tarrés, 1992).

Con la adopción de una perspectiva multicultural centrada en el reconocimiento de las diversas identidades y la adopción de lo que llama Young (2000) una “política de la diferencia” podremos evitar homogeneizar a los distintos colectivos socioculturales mediante las directrices que ejerce la cultura mayoritaria del Estado nacional. De esta manera, el reconocimiento e incorporación de los diversos grupos étnicos permitiría construir un diálogo permanente con otras personas o grupos sociales sin discriminación étnica, ideológica, preferencia sexual o afinidades políticas.

Lo anterior se vio consagrado en la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 2o. al señalar lo siguiente:

La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios y en sus comunidades indígenas. Fundada en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales.

Con base en esto, la capital es vista como un espacio multicultural con diversas dinámicas sociales y, por ende, requiere fortalecer un nuevo esquema de participación, de incidencia y de apertura que influya en la creencia en las leyes para edificar una renovada creencia en la legalidad que impulse un sistema de bienestar social.

El presente apartado inserta nuestro modelo analítico para sentar las bases de un diseño de política pública enfocado a la Ciudad de México. Aquí se adopta el enfoque de política que denomina Parsons (2007: 363) como “procesamiento de la información”, el cual consiste en la forma en que los seres humanos con sus emociones, valores y percepciones (dimensión psicosocial) reconocen los problemas, usan la información, la procesan, alcanzan ciertos juicios y los comunican (dimensión informativa) para la toma de decisiones y para resolver situaciones problemáticas a través de las instituciones.

Ante ello, se parte de que las personas cuentan con racionalidad limitada, en tanto que tienen límites cognoscitivos y de conocimiento para procesar la información (Simón, 1983), por lo cual se presentan como agentes no racionales —no confundir con irracionales— que están apegados a la moral y a las normas para la construcción de valores bajo horizontes de expectativas deseables (paz/bienestar) sobre otros eventos (guerra/carencia) (Lasswell, 1994).

En esta tesis, el enfoque de procesamiento de la información permite fortalecer nuestro modelo que concibe al gobierno abierto como un esquema que busca una nueva relación entre la sociedad y el Estado para cocrear y conquistar logros en materia de bienestar social desde el ámbito local. En conjunto, la coparticipación, la perspectiva de género y los procesos deliberativos dotan de mayor legitimidad al Estado democrático de derecho, pues la creencia en el cumplimiento voluntario de las leyes se estaría fortaleciendo de incentivos sociales para la protección de los bienes públicos alcanzados, producto de este esquema de corresponsabilidad en donde las normas son un mecanismo para velar por su protección y para fomentar el desarrollo de un sistema de bienestar.

Hoy en día la Ciudad de México se muestra como lo que Borja (2003: 44-46) llama la “ciudad futura”, inmersa en la sociedad de la información, la cual está compuesta por la movilidad que se da en los actuales asentamientos urbanos, la diversidad de espacios, articulados en unos casos, fragmentados en otros, en temporalidades urbanas coexistentes, así como la producción de nuevas desigualdades sociales como la inequitativa apropiación y distribución del espacio, la expulsión territorial de la población con menos recursos a zonas que reflejan nuevas fracturas como la falta de infraestructura y de otros servicios.

A pesar de este panorama de contrastes, la Ciudad de México se presenta como un lugar con una amplia gama de oportunidades para desarrollar nuevos esquemas de inclusión y equidad que coadyuven al desarrollo humano desde el ámbito local mediante el gobierno abierto.

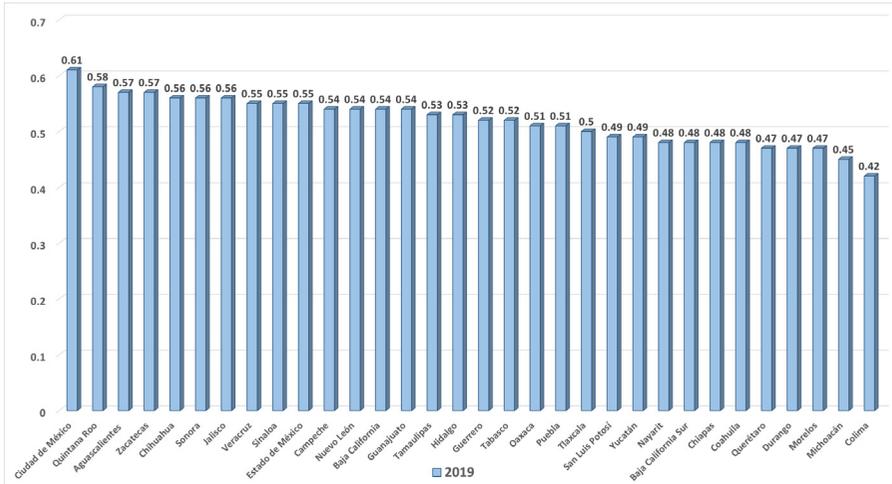


EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

La adopción de procesos deliberativos para la búsqueda de consensos, así como el uso de la información como un recurso estratégico, permite generar una renovada cultura de la legalidad que fomente y proteja logros en el sistema de bienestar de todas las comunidades asentadas en la capital del país.

20 ¿Por qué la Ciudad de México es idónea para este nuevo esquema de cocreación y cultura de la legalidad? La Métrica de Gobierno Abierto coloca a la capital como la entidad federativa mejor calificada en aspectos como la participación y la transparencia, ya sea desde una perspectiva gubernamental o desde una ciudadana. Para 2017, la capital tenía una puntuación de 0.51 y en 2019 de 0.61, siendo las calificaciones más altas en todo el país para ambos periodos. Lo que muestra la factibilidad para implementar una nueva estrategia de relación entre sociedad y Gobierno que articule procesos deliberativos para edificar logros en materia de bienestar desde el espacio local.

GRÁFICA 4. MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO, 2019



FUENTE: Elaboración propia con base en INAI, 2019.

Por lo anterior, se enfatizan dos tipos de estrategias desde el diseño de política pública que, a la larga, son integrales para la implementación de un sistema de cocreación del bienestar social desde lo local y que reconocen las especificidades de cada unidad territorial.

La estrategia que se propone para la Ciudad de México es georreferenciar las necesidades que presenta cada alcaldía con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) hecho por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual contempla dimensiones como las de educación, salud e ingreso. Lo anterior nos permite ubicar a las unidades territoriales que necesitan un impulso para propiciar una ciudad más equitativa con un esquema de gobierno abierto que permita focalizar acciones en materia de bienestar social y que coadyuve a desarrollar estructuras de oportunidades.

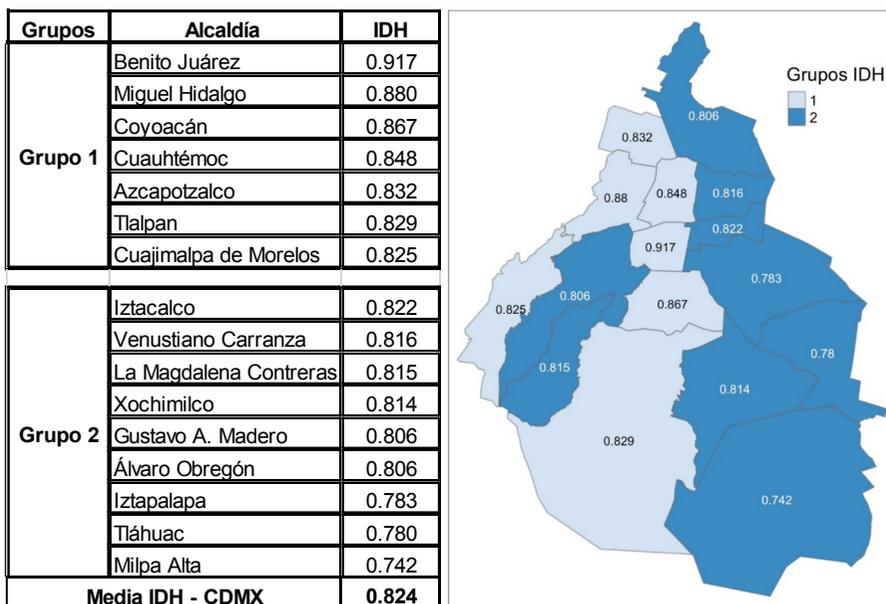
21

Las intervenciones, tanto de sociedad como del Estado, contarían con un mayor grado de legitimidad, siendo que cada una de ellas presentaría logros tangibles al mejorar el desarrollo humano de sus habitantes por cada localidad. En este proceso, la cultura de la legalidad tiene un papel de suma relevancia, no sólo al generar un cumplimiento voluntario de las normas, sino que también sería el mejor instrumento para conseguir que estos logros en materia de bienestar social sean fomentados y protegidos mediante el Estado democrático de derecho.

Para ello se requiere conformar dos grupos de trabajo. Por un lado, el “Grupo 1” sería el que se ubica en el IDH igual o mayor que la media de la ciudad, que es 0.824, y que representaría a las demarcaciones territoriales con la mejor puntuación en materia de desarrollo humano. Por otro lado, el “Grupo 2” se encontraría por debajo de la media, por lo cual necesitaría de mecanismos de cocreación diferenciados, con la intención de generar una urbe más incluyente y equitativa.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

## MAPA 1. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO—CIUDAD DE MÉXICO



FUENTE: Elaboración propia con base en el IDH municipal del PNUD, 2010.

El objetivo de esto es mejorar las condiciones de vida de ambos grupos, pero implementando acciones diferenciadas diseñadas en un esquema de transparencia, participación, colaboración y responsabilidad entre Estado y sociedad.

Por consiguiente, se requiere conformar “Juntas de Participación Abierta” que estén integradas por ciudadanas(os) y Gobiernos locales (Gobierno de la Ciudad de México y Alcaldías), en donde se realicen procesos deliberativos que estén fortalecidos por el ejercicio del derecho a la información para la definición de las situaciones problemáticas que afectan la localidad y, de esta forma, precisar acciones concretas para remediarlas.

El enfoque de las Juntas de Participación Abierta tendría tres objetivos primordiales para construir una nueva cultura de la legalidad en la Ciudad de México. El primero consistiría en incorporar el esquema de gobierno abierto aquí propuesto para edificar un sistema de bienestar social que potencie el desarrollo humano al atender problemáticas locales.

El segundo sería desarrollar una estructura de capacidades en la población en materia de derechos humanos y transparencia. Por tal motivo, debe contarse con el acompañamiento de los organismos autónomos de la ciudad, como son la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX). Con su vinculación se podrán implementar marcos pedagógicos que permitan desarrollar una estructura de capacidades en la población para hacer exigible el derecho a la información y potenciar su desarrollo humano. De esta manera, la sociedad podrá reducir los márgenes de información asimétrica y podrá incidir en la toma de decisiones públicas con el Estado.

23

El tercero consistiría en establecer un esquema de transparencia proactiva<sup>4</sup> y de diálogo permanente con las Alcaldías y con el Gobierno de la Ciudad de México para colaborar con la sociedad civil en la implementación de dicha política. Aquí el papel de la reciente Ley de Participación Ciudadana será fundamental para complementar la presente estrategia. Sobre esto, se hablará más adelante.

En esta estrategia subnacional de gobierno abierto se alcanzarán avances en materia de bienestar social transformando profundamente la relación entre Estado y sociedad, además de sensibilizar a la población de que el respeto a las leyes, su procuración y su fomento permiten proteger esos logros alcanzados en corresponsabilidad.

Las Juntas de Participación Abierta tendrían que contar con tres comisiones transversales que serían aplicadas tanto al Grupo 1 como al Grupo 2, las cuales corresponderían a: 1) educación, 2) ingreso, y 3) salud. En las comisiones se generarían acuerdos entre la ciudadanía y los servidores públicos sin ningún tipo de intermediario. Para ello, el Estado tendría que practicar ejercicios de transparencia proactiva focalizados a las problemáticas establecidas por cada localidad.

Parar lograrlo, se requiere del uso de datos abiertos y la difusión de las herramientas de acceso a la información, ya sea por solicitudes de información o por obligaciones de transparencia. Con estas acciones se pretende que la población se apropie del derecho a la información. Lo anterior permitirá evitar el amague clientelar de aquellos grupos territoriales que

---

<sup>4</sup> Se entiende a la transparencia proactiva como la necesidad de generar y difundir información socialmente útil que esté enfocada a cubrir las demandas de la población (LGTAIP, Capítulo II).

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

busquen cooptar la materialización del gobierno abierto en el ámbito subnacional.

Ahora bien, la diferenciación de unidades territoriales se realiza mediante el IDH, ya que es un instrumento que nos permite delimitar aquellas zonas que se encuentran por debajo de la media en desarrollo humano en las áreas señaladas. Esto permitirá construir una ciudad más equitativa amparada por el Estado democrático de derecho.

24

Para esto, se requiere adoptar medidas distintas, principalmente enfocadas al Grupo 2 de las unidades territoriales, con el objetivo de que puedan gozar de mayor acceso a la estructura de oportunidades edificadas en cocreación de sociedad y Estado, es decir, hablamos de asuntos que sean definidos por la sociedad y el Gobierno para cada demarcación y unidad territorial, como lo son el medio ambiente, la seguridad, el acceso a servicios, la infraestructura, entre otros.

No hay duda de que las problemáticas son múltiples. Por ejemplo, cuando alguien arroja basura a un parque está violando diversas disposiciones de la Ley de Residuos Sólidos de Distrito Federal, lo cual desencadena el deterioro del espacio público y un posible foco de enfermedades para quienes ahí habitan o transitan.

Lo anterior es reflejo de la llamada “tragedia de los comunes”, enunciada por Hardin (1968), la cual consiste esencialmente en señalar que los bienes públicos son de todos, cuando generan beneficios, y de nadie, cuando tienen pérdidas. Al seguir nuestro ejemplo, un parque limpio, con alumbrado y seguridad es un espacio del que cualquier ciudadana y ciudadano desearía hacer uso. Sin embargo, cuando presenta deterioro, concentra basura y es propicio a la delincuencia, nadie tendrá intenciones de ocupar este lugar.

Con base en esto, ¿en qué forma podemos refutar la falacia biologicista que mencionamos al inicio sobre que somos “naturalmente” propensos a violar la ley?, ¿cómo podemos sensibilizar a la población y a las autoridades de construir una renovada creencia en la legalidad?, y ¿cómo podemos mostrar a la población que el Estado democrático de derecho es un sólido instrumento para fomentar y proteger un sistema de bienestar social?

Para evitar la tragedia de los comunes y caer en la falacia biologicista, el caso de la Ciudad de México es clarificador al impulsar una estrategia subnacional de gobierno abierto en donde la ciudadanía tendrá un papel fundamental en la Juntas de Participación Abierta. Para lograrlo, se necesita de lo que Ostrom (2000) llama un método autogestivo y de autoorganización para la preservación de los bienes públicos y para la detección de situaciones problemáticas que giren en torno a ellos.

Además de esto, nuestro modelo de gobierno abierto permite potenciar el bienestar social de toda la ciudad y, ante todo, propiciar mayor equidad en las y los capitalinos para que, más adelante, los logros obtenidos en materia de desarrollo humano sean protegidos por una renovada cultura de la legalidad. Al momento de que se incorpore a la ciudadanía en la construcción de acciones concretas en problemáticas definidas en corresponsabilidad con el Estado, se debe adoptar un enfoque intersectorial con otras Juntas de Participación Abierta para promover logros en materia de bienestar social con todas las Alcaldías. Por ello, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudadana es de suma importancia para complementar el enfoque aquí propuesto.

25

#### 4. *Estrategia subnacional de gobierno abierto frente a la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*

El 12 de agosto de 2019 entró en vigor la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (en adelante, LPCCDMX) que reconoce la existencia de tres formas de democracia: directa (pronunciamiento en toma de decisiones concretas), participativa (incidencia vía colaboración permanente) y representativa (influencia a través de los representantes electos por voto). Además, contempla veinte instrumentos institucionales de participación contenidos en estos modelos de democracia, los cuales están acompañados de ocho mecanismos de gestión, evaluación y control de la función pública.

Al respecto, en este texto nos centraremos en el tipo de democracia participativa, la cual tiene vigencia permanente durante todo el ejercicio del poder público, la cual es entendida como:

El derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. La participación se da en la intervención tanto de las decisiones públicas que atañen el interés general como de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública (Artículo 17).

En esta modalidad, se contemplan los mecanismos de colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria, organizaciones ciudadanas, coordinadora de participación comunitaria y presupuesto participativo.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

Dichos instrumentos muestran una amplia vía de construcción de ciudadanía que puede ser acompañada del enfoque aquí propuesto, donde la estrategia subnacional de gobierno abierto y de cultura de la legalidad vincule la instrumentación de estos mecanismos institucionalizados para conformar un robusto andamiaje que promueva y proteja logros en materia de bienestar social alcanzados en coparticipación del gobierno y de la sociedad.

26

Para lograrlo, la concepción de ciudadanía se debe reformular mediante una idea activa de la misma, es decir, se necesita formar una identidad en donde las y los ciudadanos, mediante su participación y el pleno ejercicio de sus derechos, puedan compenetrarse en los asuntos de interés público (componente republicano). Para que esto se realice, es necesario que exista una sociedad libre en términos de autonomía y, con ello, un Estado que fomente y garantice estos preceptos (componente liberal) (Espinosa, 2009). Hay que concebir la noción de ciudadanía desde una perspectiva más amplia, como una “cierta reciprocidad de derechos frente a la comunidad política y deberes hacia ella, lo cual ha significado invariablemente diversos grados de participación” (Held, 1997: 91).

Con base en este enfoque, la democracia participativa se ve acompañada por los valiosos instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública establecidos en la LPCCDMX, tales como:

CUADRO 2. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Audiencia pública	Diálogo con la persona titular de la Jefatura de Gobierno y con las Alcaldías sobre servicios y programas sociales.
Consulta pública	La titular de la Jefatura o Alcaldía realizará una consulta directamente a las personas sobre un tema específico. Su organización la ejecuta el IECM.
Difusión Pública	Las y los representantes populares están obligados a una difusión permanente de sus acciones.

Rendición de cuentas	La ciudadanía tiene derecho a recibir informes de gestión por parte de las autoridades vía plataforma digitales.
Observatorios ciudadanos	Son órganos plurales y especializados de participación sobre el fortalecimiento de políticas públicas que buscan un beneficio social.
Recorridos barriales	Los titulares y funcionarios de las Alcaldías tienen la obligación de recabar opiniones y necesidades de las unidades territoriales.
Red de Contralorías Ciudadanas	Instrumento de vigilancia ciudadana para fiscalizar el gasto público ejercido por las autoridades.
Silla Ciudadana	Espacio ciudadano en el Concejo de la Alcaldía con derecho a voz para intervenir en la toma de decisiones.



FUENTE: Elaboración propia con base en la LPCCDMX.

Al respecto, acompañar las pretensiones y objetivos de la LPCCDMX con una estrategia subnacional de gobierno abierto contribuye a potenciar los alcances de estos instrumentos de participación al permitir lo que Rodríguez (2004: 42) establece como justificaciones públicas, entendidas como “la discusión o argumentación de los asuntos públicos con el uso de razones públicas y publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, o por los actores de opinión pública”.

Con ello, tal y como señalan López Ayllón y Haddou Ruíz (2006: 4), se habla de que el ejercicio del poder se relega no sólo a la “regla del derecho”, sino también a la “regla de la razón”, estableciendo así una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y los actores a los que se las rinden; dichas justificaciones, en términos operativos, son la entrega de información respecto de su actividad como servidor público. Con ello, la información entregada a los ciudadanos se convierte, invariablemente, en un bien público y ésta, a su vez, en un mecanismo de certidumbre ciudadana que tiene grandes implicaciones para los actores colectivos e individuales de la sociedad democrática.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

De esta manera, se presentaría un círculo virtuoso entre participación ciudadana, gobierno abierto y cultura de la legalidad, lo que dotaría de mayor legitimación a la toma de decisiones, además de brindar incidencia a la sociedad en la cocreación de esquemas para edificar logros de bienestar social que son producto del encuentro entre la sociedad, vía esquema participativo, y el Estado, en sus políticas públicas.

28

Con base en lo antes expuesto, la construcción de una nueva cultura de la legalidad requiere del desarrollo de narrativas que promuevan el conocimiento de los logros en materia de bienestar. Dichos instrumentos de difusión pretenden que la ciudadanía tenga consciencia de que una forma innovadora de generar un entorno social armónico y propenso al mejoramiento de la calidad de vida es mediante su coparticipación y el respeto a las leyes, las cuales son base del Estado democrático de derecho.

Para lograrlo, debemos apoyarnos en la LPCCDMX y conformar marcos pedagógicos que sensibilicen a la ciudadanía de los logros alcanzados en materia de bienestar, producto de la coparticipación entre sociedad y Estado. Dichos logros contarán con una mayor legitimidad gracias a la cocreación impulsada, donde las narrativas que serán construidas estarán sustentadas en el mejoramiento de la calidad de vida de las y los capitalinos.

El modelo aquí propuesto impulsa que la sociedad, mediante el gobierno abierto, sea partícipe en edificar un sistema de bienestar social, donde el marco normativo es el mecanismo para fomentar y proteger mejoras sustantivas en la calidad de vida. Con esto, los programas pedagógicos y educativos serán promovidos desde una lógica de corresponsabilidad, en el que la ciudadanía, en acompañamiento con el Gobierno y organismos autónomos, realiza campañas de sensibilización en todos los estratos sociales para conocer, aceptar y cumplir voluntariamente con las normas. Por consiguiente, se contará con una mayor cohesión social, procuración del espacio público y producción de sentimientos de solidaridad entre todos los grupos de habitantes de la Ciudad de México.

De esta manera, la cultura de la legalidad tendrá incentivos materiales (construcción de un sistema de bienestar social), así como simbólicos (narrativas de legitimación en donde se acepta de forma voluntaria cumplir con la ley y se considera al Estado democrático de derecho como el mejor instrumento de protección social).

¿Cuál es la importancia de adoptar una visión integral sobre la cultura de la legalidad? Partiendo de que la cultura es un proceso de acciones simbólicas que son públicas y donde las personas construyen significados que les permiten interactuar con base a valores socialmente aceptados (Geertz, 2003), la construcción de este modelo permite que la creencia en la lega-

lidad esté dotada de elementos para el conocimiento y cumplimiento de las leyes, así como de mecanismos de coparticipación, auxiliados por la LPCCDMX, para la construcción de un sistema de bienestar social que será fomentado y protegido por el Estado democrático de derecho, el cual contará con un mayor grado de aceptación y legitimidad ante la sociedad.

Con ello, la sociedad romperá la inercia de impunidad, corrupción y desconfianza institucional. De esta manera, podrá tener una mejor concepción de la democracia como un régimen que propicia paz, progreso y bienestar a la ciudadanía, todo amparado por un innovador esquema de gobierno abierto en el ámbito subnacional que buscará promover los objetivos del desarrollo sostenible, potenciar la calidad de vida y edificar una estructura de oportunidades.

29



## V. CONCLUSIONES

El presente texto ha tenido como objetivo brindar un diagnóstico panorámico de la situación del Estado de derecho, de la corrupción, la impunidad y los derechos humanos en México. Ante ello, hemos propuesto un modelo teórico de alcance medio orientado por el gobierno abierto (variable independiente) que, acompañado de la cultura de la legalidad (mecanismo), pretende configurar un esquema de cocreación y corresponsabilidad para alcanzar y proteger logros en materia de bienestar social (variable dependiente).

Conforme a lo anterior, el marco antes expuesto pretende configurarse mediante una propuesta de política en la que en el enfoque de procesamiento de la información se contemple tanto la dimensión psicosocial como la informativa, así como ser una propuesta donde el agente (ciudadanía) se orienta mediante subjetividades y valores, los cuales le permiten reconocer problemas sociales y desarrollar probables soluciones que son acordadas en comunidad y en paralelo con las instituciones del Estado.

Lo antes expuesto ofrece una propuesta de diseño de política pública que permita materializar el compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto sobre la elaboración de estrategias específicas para las unidades subnacionales en materia de gobierno abierto. Para ello, el presente trabajo busca aplicar una estrategia enfocada al caso de la Ciudad de México en plena consonancia con las particularidades que manifiesta. Nos referimos a sus características propias al ser la capital del país y a las posibilidades que ofrece ante la recién publicada Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de 2019.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

Nuestro esquema enfatiza que un sistema de bienestar social requiere de un esquema de gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración y responsabilidad) al brindar una amplia gama de posibilidades para lograr este objetivo. Para lograrlo, una renovada cultura de la legalidad, con mirada multidimensional, coadyuva a que la ciudadanía crea y acepte la importancia de contar con un sistema normativo que nos permita convivir en sociedad y que favorezca edificar estructuras de oportunidades. Lo anterior requiere ser conducido por campañas de sensibilización impulsadas por marcos pedagógicos que permitan divulgar la importancia de aceptar y cumplir con las leyes.

30

- - 
  -
- Es importante tener presente que los cambios culturales deben ser entendidos como procesos que están acompañados de símbolos y de valores compartidos socialmente, pero, a la vez, que son contingentes en el tiempo. Por tal motivo, el gobierno abierto permite configurar esquemas de acción que resignifiquen la democracia ante la convicción de instrumentar mecanismos de cocreación que permitan ampliar los márgenes de cohesión social para impulsar la cooperación entre la ciudadanía.

Sin estos elementos, los procesos deliberativos carecerían de la convalidación de las personas para influir en sus conductas de vida, donde las leyes y el Estado democrático de derecho sean entendidos como metanarrativas y bases imprescindibles para el desarrollo humano, el cual se sustenta en una estructura de bienestar cocreada entre Gobierno y sociedad. Los incentivos están dados para propiciar una mejor convivencia, fortalecida por valores como la solidaridad, empatía y el respeto mutuo.

Finalmente, este artículo intenta ofrecer estrategias que permitan considerar propuestas de política pública que sean insumos para cumplir el compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto, pero focalizándolo a zonas urbanas. Ante ello, la Ciudad de México es el espacio idóneo para edificar el modelo propuesto, siendo un lugar donde el gobierno abierto puede constituir procesos deliberativos más abiertos e incluyentes debido a sus enclaves institucionales con la LPCCDMX, permitiendo establecer un sistema de bienestar social que sea fomentado y protegido por el Estado democrático de derecho, así como por la cultura de la legalidad, donde Gobierno y sociedad son corresponsables.

## Bibliografía

ALEXANDER, Jeffrey C., 2008, *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, Gedisa.

Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), 2019a, Cuarto Plan de Gobierno Abierto; disponible en <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan4/>.

Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), 2019b, Plan de Acción 2019-2021; disponible en <https://descarga.storage.apps.funcionpublica.gob.mx/9bd0b35f-1fa2-4238-9825-54ef90d9d2d5>.

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Laura, 2004, “El espacio de la sociedad civil en la Ciudad de México en el fin del siglo XX: marco institucional, nuevos actores, y esfera pública”, en *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM-Plaza y Valdés. 31

BORJA, Jordi, 2003, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza.

BUNGE, Mario, 1999, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, México, Siglo XXI.

CANTO CHAC, Manuel, 2008, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Política y Cultura*, núm. 30.

CASADO APARICIO, Elena, 1999, “A vueltas con el sujeto del feminismo”, *Política y sociedad*, núm. 30.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro, 2015, “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8.

DELGADILLO POLANCO, Víctor Manuel, 2012, “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 18.

ESPINOSA, Mario, 2004, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 1.

ESPINOSA, Mario, 2009, “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 10.

FREEDOM House, 2018, *Freedom in the world 1972-2020*, Washington, DC.

FUNG, Archon y WEIL, David, 2010, “Open government and open society”, en LATHROP, Daniel y LAUREL, Ruma (coord.). *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice*, California, O’Reilly.

GEERTZ, Clifford, 2003, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

GIDDENS, Anthony, 1995, *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu.

GONZÁLEZ ARREOLA, Alejandro, 2017, *Gobierno abierto*, México, INAI.

HABERMAS, Jürgen, 1987, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.

HARDIN, Garrett, 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science*.

32 HARRISON, Teresa et al., 2011, "Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective", *Information Policy*, núm. 2; disponible en [https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011\\_opengov.pdf](https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011_opengov.pdf).

● HECKMANN, Dirck, 2011, "Open Government-Retooling Democracy for the 21st Century", en *44th Hawaii International Conference on System Sciences*, Hawaii, IEEE.

HELD, David, 1997, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2019, Métrica de Gobierno Abierto; disponible en [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page\\_id=5765](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2015, Encuesta Intercensal; disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2020, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE); disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>.

LASSWELL, Harold, 1994, "La orientación hacia las políticas", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

LATINOBARÓMETRO, 2018, Informe 2018; disponible en [http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf).

LECHNER, Norbert, 1996, "Cultura política y gobernabilidad democrática", *Estudios Políticos*, núm. 9.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y HADDOU RUÍZ, Alí, 2006, "Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México", en *Documentos de trabajo*, México, CIDE.

LÓPEZ MEDINA, Diego, 2014, "La 'cultura de la legalidad' como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina",

- en Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias, San José, FLACSO-Secretaría General.
- MAHECHA LÓPEZ, Eliana María, 2014, “Educación y cultura de la legalidad”, *Justicia Juris*, núm. 2.
- MCDERMOTT, Patrice, 2010, “Building open government”, *Government Information Quarterly*, núm. 4.
- MELUCCI, Alberto, 1999, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, COLMEX. 33
- MITOFSKY, 2018, *México: Confianza en instituciones 2018*; disponible en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opinal/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>. ●  
○  
●
- O'DONNELL, Guillermo, 2008, “Democracia y Estado de derecho”, en ACKERMANN M., John, *Más allá del acceso a la información*, México, UNAM-UDG-Siglo XXI.
- ORTEGA Y GASSET, José, 1963, *Obras completas*, Madrid, Revista de Occidente.
- ORTIZ LEROUX, Sergio, 2006, “La interrogación de lo político: Claude Lefort y el dispositivo simbólico de la democracia”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 4.
- OSTROM, Elinor, 2000, *El gobierno de los bienes comunes*, México, UNAM-FCE.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2014, Índice de Desarrollo Humano municipal en México; disponible en <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>.
- PARSONS, Wayne, 2007, *Políticas públicas*, México, FLACSO.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, 2004, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, INAI.
- SIMON, Herbert Alexander, 1983, *Reason in Human Affairs*, California, Stanford University Press.
- TARRÉS, María Luisa, 1992, “Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva”, *Estudios sociológicos*, núm. 30.
- Transparency International, 2020, *Corruption Perceptions Index*; disponible en <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.
- Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), 2020, *Índice Global de la Impunidad 2020*; disponible en <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

VARELA, Nuria, 2008, *Feminismo para principiantes*, Barcelona, Ediciones B.S.A.

WEBER, Max, 2002, *Economía y sociedad*, México, FCE.

YOUNG, Iris Marion, 2000, *Inclusion and democracy*, Oxford, Oxford University Press.

34 YU, H., y ROBINSON, D., 2012, "The New Ambiguity of Open Government", UCLA Law Review; disponible en <https://www.uclalawreview.org/the-new-ambiguity-of-open-government/?fbclid=IwAR1WrcwxX1MtBRU6JD bMlvNz3DvQYSuQ4QK9AirkeWab836ra9nIYgQyjKs>.

● ZAREMBERG, Gisela, 2013, *El género en las políticas públicas*, México, FLACSO.

Marco normativo

Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, México.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994, México.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2019, México.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015, México.

Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, 1928, México.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1941, México.

## EL CONFINAMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN RESTRAINT OF RIGHT TO INFORMATION



Laura CABALLERO TRENADO\*

RESUMEN. ¿Se han debilitado las *defensas* del derecho a la información con la covid-19 durante las cuarentenas? La excepcionalidad que representa la pandemia ha acarreado, como consecuencia, que la mayoría de los países invoquen el derecho de emergencia. La instauración de un marco legal excepcional —por ejemplo, vía declaración de un Estado de alarma— y su afectación es una eventualidad a menudo prevista tanto por el constituyente como por el legislador ordinario que, en desarrollo del mandato constitucional, ha promulgado leyes que contienen esta previsión. El ejercicio del derecho a la información requiere que el estado tenga una actitud de abstención y respeto y, por lo tanto, una posición negativa (Aragón, 2011: 201; Escobar de la Serna, 1998: 302; Guichot, 2018: 31). Pero este imperativo *de iure* contrasta *de facto* con una postura hipergarantista que se ha manifestado en actitudes que ocurren por el ejercicio de un control férreo sobre la información. Entre muchas otras, pueden citarse como prácticas recurrentes, la práctica generalizada de ruedas de prensa con preguntas filtradas, la generalización del formato de videoconferencias con intervenciones en diferido o

---

\* Doctora en ciencias de la comunicación por la Universidad CEU Cardenal Herrera; maestra en International Relations por la IE Business School, con especialización en Entertainment Law, y licenciada en derecho por la Universidad Complutense de Madrid, con maestría en abogacía. Profesora acreditada por la ANECA de la UNIR. Miembro del Comité Científico de Common Ground Research Network (University of Illinois) y de la Asociación J.W. Fulbright; [laucab01@ucm.es](mailto:laucab01@ucm.es).

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2020.

Fecha de dictamen: 17 de febrero de 2021.

*Revista Estudios en Derecho a la Información*,  
núm. 13, enero-junio de 2022, pp. 35-60.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*  
*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

LAURA CABALLERO TRENADO

la neutralización de comentarios críticos sobre la gestión del virus. Todas ellas ponen a prueba la delimitación del derecho a la información, el cual goza de una protección reforzada, pero cuyo ejercicio no es ni mucho menos ilimitado. En este trabajo se analiza esta cuestión a la luz de la cobertura constitucional de ambos derechos —el derecho de excepción y el derecho a la información— durante el estado de alarma en España.

36

PALABRAS CLAVE. Derecho a la información, derecho de emergencia, estado de alarma, covid-19, censura previa.

●  
○  
●

ABSTRACT. *Have defenses of the Right to Information been weakened by COVID-19 during quarantines? The exceptionality of the pandemic has resulted in the majority of countries invoking the Right of Emergency. The establishment of an exceptional legal framework —for example, via the declaration of a State of Alarm— and its impact is an eventuality often foreseen both by the constituent and by the ordinary legislator who, pursuant to the constitutional mandate, has enacted laws containing this forecast. The exercise of the Right to Information requires that the State have an attitude of abstention and respect and, therefore, a negative position (Aragón, 2011: 201; Escobar de la Serna, 1998: 302; Guichot, 2018: 31). But this de iure imperative contrasts de facto with a hyper-guaranteeist attitude that has manifested itself in attitudes that go through exercising a tight control over information. Among many others, the generalized institution of press conferences with filtered questions, the generalization of the videoconference format with delayed interventions, or the neutralization of critical comments about the management of the virus, can be cited as common practices. All of them test the delimitation of the Right to Information, which enjoys enhanced protection but whose exercise is not unlimited. In this paper, this issue is analyzed in light of the constitutional coverage of both rights (Right of Exception and right to information) during the State of Alarm in Spain.*

KEYWORDS. *Right to Information, Right of Exception, State of Alarm, COVID-19, prior censorship.*

## I. INTRODUCCIÓN

El derecho excepcional o de emergencia puede invocarse por la vía de la declaración del estado de alarma, el primero de los estados excepcionales regulado en el artículo 116.2 de la Constitución Española (en adelante, CE).<sup>1</sup> Se trata de una fórmula para hacer frente a una situación de anormalidad constitucional *como situación jurídico-política* (Fernández de Casadevante, 2020: 9) *que obliga al Estado a adoptar medidas extraordinarias*, cuyo fin último es preservar la seguridad del Estado y la garantía de los derechos. Dado su carácter excepcional, en su apartado primero, el texto constitucional prevé que el estado de alarma sea regulado mediante una ley orgánica,<sup>2</sup> de cuyo análisis nos ocupamos seguidamente.

37

De igual manera, el artículo 55 de la CE regula la eventual suspensión de los derechos y libertades.<sup>3</sup> De entre todos estos derechos, interesa destacar la posibilidad de suspender los derechos a la libertad de expresión y

---

<sup>1</sup> Artículo 116.2 de la CE: “El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración”.

El desarrollo normativo del artículo 116 de la CE se contiene en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, y en los artículos 162 a 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. El apartado primero del artículo 116 impone la ley orgánica como la forma normativa, en coherencia lógica con la exigencia de este rango para las leyes que desarrollen derechos fundamentales y libertades públicas, establecida por el artículo 81.1 de la CE.

De igual modo, es preciso mencionar también el artículo 5.1, apartado f), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que dispone lo siguiente: “Al Consejo de ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde [...] declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio”.

Por último, se puede, además, citar la concurrencia de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y, aun de forma negativa en tanto en cuanto prevé expresamente no aplicar las potestades propias de los estados ahora estudiados, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

<sup>2</sup> Artículo 116.1 de la CE: “Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”.

<sup>3</sup> Artículo 55 de la CE: “Los derechos reconocidos en los artículos 17 [derecho a la libertad y a la seguridad personales], 18, apartados 2 y 3 [derecho a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, en especial de las postales, telegráficas y telefónicas], artículos 19 [libertad de circulación y residencia], 20, apartados 1, a) y d), y 5 [derechos a la libertad de expresión, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica], artículos 21 [derechos de reunión y manifestación], 28, apartado 2 [derecho de huelga], y artículo 37, apartado 2 [derecho de adoptar medidas de conflicto colectivo], podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio

LAURA CABALLERO TRENADO

a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como la posibilidad de acordar el secuestro de publicaciones, grabaciones u otro medio de información sin necesidad de resolución judicial (artículo 20, apartados 1o., incisos a y d, y 5. Todo esto, con la advertencia oportuna expresada en la Ley Orgánica 4/1981, del 1o. de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOEAES), la cual indica que estas acciones no podrán llevar aparejada ningún tipo de censura previa.

38

Como se ha apuntado, en desarrollo del mandato constitucional contenido en el apartado segundo del artículo 116, el legislador español promulgó en 1981 la LOEAES. La *ratio legis* de esta norma radica en el establecimiento de un estado excepcional, el cual tiene como presupuesto de hecho la extraordinaria imposibilidad del mantenimiento de la normalidad, a tenor de lo establecido en el apartado primero de su artículo 1o.<sup>4</sup> Por tal motivo, puede afirmarse que el estado de alarma previsto en la LOEAES tiene su origen en alteraciones graves de la normalidad.<sup>5</sup>

---

en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción”.

<sup>4</sup> Artículo 1o. de la LOEAES: “Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes”.

<sup>5</sup> Los presupuestos de hecho que contempla el artículo 4o. de la LOEAES son cuatro: a) catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud; b) crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves; c) en caso de paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la CE, o concurra alguna de las demás circunstancia o situaciones en el artículo 4o., y d) situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Parte de la doctrina clásica –por ejemplo, Berdugo (1981: 101-105)—, ha clasificado estos cuatro presupuestos de hecho contenidos en el precepto mencionado en dos categorías. Por un lado, una primera categoría incluiría grandes calamidades originadas por causas naturales o técnicas, lo que encajaría con los apartados a) (“catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud”) y b) (“crisis sanitarias tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”). Por otro lado, una segunda categoría contemplaría situaciones que presentan un carácter ambiguo, en la cual estarían comprendidos los apartados c) (“paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancia o situaciones contenidas en este artículo”) y d) (“situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”).

En oposición a esta interpretación literal de la norma puede considerarse el propio texto constitucional. En efecto, el artículo 30.4 de la CE estipula lo siguiente: “Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”. Se trata de una única categoría que englobaría todos los presupuestos

La declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno, en virtud del mandato contenido en el artículo 116.2 de la CE, y desarrollado en los preceptos 5o. a 8o. de la LOEAES.

Por su parte, la regulación de los efectos del estado de alarma está prevista en los artículos 8o. a 12 de la LOEAES. Los dos últimos de éstos —artículos 11 y 12— cierran la regulación del estado de alarma con el establecimiento de las limitaciones a derechos fundamentales.

A tenor de lo expuesto anteriormente, puede colegirse que el artículo 55.1 de la CE no prevé que, en el estado de alarma, se puedan suspender derechos de forma concreta. La suspensión de derechos, como se ha anticipado, es una cuestión estrechamente relacionada con la declaración de situaciones excepcionales, que procede, como se ha señalado, “cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes” (LOEAES, art. 1o.). Por lo tanto, las situaciones excepcionales en las que se permite la suspensión de derechos y libertades son, para nuestra carta magna, el estado de excepción y el estado de sitio, puesto que, en el estado de alarma, no se hace posible tal suspensión de derechos.

No obstante, una parte de la doctrina —por ejemplo, Rebollo (2011: 288)—, advierte que, a pesar de esta circunstancia, se puede deducir la posible limitación de derechos a partir de una lectura completa del artículo 116 de la CE —Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes—. Bajo esta lectura, durante el estado de alarma se pueden limitar proporcionalmente algunas manifestaciones accesorias de los derechos fundamentales, pero no está prohibido el núcleo de los derechos. Contribuye a reforzar este planteamiento, el cual compartimos plenamente, la concreción de las limitaciones que estipula el apartado tercero del artículo 11 de la LOEAES.<sup>6</sup>

La limitación de los derechos fundamentales realizada conforme al orden constitucional ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional a través

---

de hecho para activar el estado de alarma, por lo que la clasificación anterior carecería de sentido.

<sup>6</sup> En efecto, el artículo 11.3 de la LOEAES dispone que en el decreto de declaración del estado de alarma se podrá acordar: “Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados”, así como practicar requisas, limitar o racionar el uso de servicios o consumos de artículos de primera necesidad, entre otras actuaciones.



LAURA CABALLERO TRENADO

de un cuerpo jurisprudencial consolidado (dos o más resoluciones dictadas por un mismo órgano jurisdiccional en un mismo sentido).

Así, por ejemplo, la STC 123/1997, de 1 de julio, reitera lo establecido en la STC 26/1981, de 17 de julio, la cual menciona que:

40



cuando se coarta el libre ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución. el acto es tan grave que necesita encontrar una especial causalización y el hecho o conjunto de hechos que lo justifican debe explicarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó. De este modo, la motivación es no sólo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de los derechos (STC 26/1981, F.J. 14; STC 123/1997, F.J. 3).

La STC 123/1997 también señala que la limitación de los derechos fundamentales debe realizarse de conformidad con el principio de proporcionalidad, porque:

como exigencia del principio de proporcionalidad, los derechos fundamentales sólo pueden ser limitados mediante resolución judicial motivada (SSTC 86/1995 y 49/1996, con especial consideración del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la jurisprudencia de Estrasburgo), es decir, mediante resolución que revista la forma de Auto, en la que se expliciten las razones que apoyan tan especial limitación de un derecho fundamental, y en la que habrán de considerarse las exigencias que el aludido principio de proporcionalidad exige (F.J. 4).

Además, debe tenerse en cuenta —con carácter general— que, como declaró el Alto Tribunal en la STC 151/1997, de 29 de septiembre:

los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y en todo caso no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. La limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos. Esto exige, también en este caso, que las resoluciones que aplican los referidos límites tengan una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad [...] (F.J. 5).

Por lo tanto, a tenor de lo expuesto, durante la vigencia del estado de alarma, los derechos fundamentales que pudieran verse afectados sólo

pueden ser limitados, nunca suspendidos; tal limitación ha de llevarse a cabo, además, de acuerdo con el principio de la proporcionalidad, es decir, debe ser la mínima indispensable, en aras de la salvaguarda de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos.

## II. ASPECTOS NUCLEARES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN RELACIÓN CON EL OBJETO DE ESTUDIO

41

Por su inclusión en el título I, la carta magna española otorga al derecho a la información el carácter de derecho fundamental. La libertad de información constituye por su naturaleza, el presupuesto de una sociedad libre y democrática, de ahí su conexión con el artículo 1o. de la CE, el cual reconoce la libertad como un valor superior del ordenamiento jurídico.

La doctrina autorizada —por ejemplo, Balaguer (2016: 17)—, sostiene que la más clara manifestación que estamos ante un derecho preferente es la desregulación de la materia informativa, en la convicción que cualquier regulación es limitativa de este derecho y no estaría, por esta misma razón, justificada.

Para la doctrina constitucional, el concreto objeto del derecho a la información entraña una faceta doble: la libertad de información activa, esto es, el derecho a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión, y la libertad de información pasiva o derecho a recibir aquélla.

Como es de apreciar, la finalidad constitucional de este derecho es el libre flujo de información, como garantía de un adecuado funcionamiento de la sociedad democrática. Más concretamente, podemos señalar como finalidades específicas de este derecho el control de los representantes públicos, la creación de una opinión pública libre y el mantenimiento de una conciencia crítica por los ciudadanos (Torres *et al.*, 2016: 52).

Sin duda alguna, uno de los presupuestos básicos del Estado social y democrático de derecho es el pluralismo. Y no sólo el pluralismo político, sino también el pluralismo informativo, que goza de un amplio marco tuitivo nacional e internacional, con su correspondiente desarrollo normativo.

Para la doctrina consolidada —por ejemplo, Rodríguez (2019: 69-70)—, el derecho a recibir una comunicación plural implica la existencia de una diversidad de medios de comunicación públicos y comerciales, la utilización por los medios de comunicación audiovisual de fuentes diversas, contenidos informativos veraces y elaborados de forma diligente, ofer-

LAURA CABALLERO TRENADO

ta de contenidos variados en cuanto a su género y público destinatario, y la existencia de medios de ámbito nacional, autonómico y local.

Son dos los requisitos que ha establecido el Tribunal Constitucional para que el derecho a la información goce de cobertura constitucional. En primer lugar, el Alto Tribunal considera imprescindible, en el ejercicio de este derecho, el respeto a la veracidad de las informaciones difundidas.<sup>7</sup>

42 Dicho de otro modo, para el Tribunal Constitucional solamente la información veraz está amparada por la CE.<sup>8</sup>

Para la doctrina mayoritaria, el requisito constitucional de la veracidad viene a suponer que el informador tiene un especial deber de comprobar la veracidad de los hechos que expone, mediante las oportunas averiguaciones y empleando la exigencia requerida a un profesional (Aragón: 2011, 204).

Ahora bien, no se exige que se trate de hechos absolutamente incontrovertibles, sino que la conducta del informador sea diligente en la averiguación de éstos. Así, la STC 6/1988, de 21 de enero,<sup>9</sup> pone de relieve que

La comunicación que la Constitución protege es la que transmite información “veraz” ... Cuando la Constitución requiere que la información sea “veraz” no está tanto privando de protección a las informaciones que pueden resultar erróneas —o sencillamente no probadas en juicio— cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como “hechos” haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose, así, de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado (F.J. 5).

Y, en segundo lugar, para el Tribunal Constitucional, los hechos han de ser noticiables, es decir, deben entrañar relevancia pública. Sobre este criterio se pronuncia la STC 107/1988, de 8 de junio, al afirmar que “la

<sup>7</sup> La STC 107/1988, de 8 de junio, reconoce que la “libertad de expresión es más amplia que la libertad de información por no operar, en el ejercicio de aquélla, el límite interno de veracidad que es aplicable a ésta [...]”. (F.J. 2).

<sup>8</sup> Véase, entre otras, la STC 76/2002, de 8 de abril, la cual señala lo siguiente: “La veracidad de la información no debe confundirse con una exigencia de concordancia con la realidad incontrovertible de los hechos, sino que en rigor únicamente hace referencia a una diligente búsqueda de la verdad que asegure la seriedad del esfuerzo informativo (SSTC 219/1992, de 3 de diciembre, y 41/1994, de 15 de febrero)” (F.J. 3).

<sup>9</sup> En la misma tesis abunda, por ejemplo, la STC 105/1990, de 6 de junio, cuando subraya que “Lo que el requisito constitucional de veracidad viene a suponer es que el informador tiene —si quiere situarse bajo la protección del artículo 20.1 d)— un especial deber de comprobar la veracidad de los hechos que expone, mediante las oportunas averiguaciones, y empleando la diligencia exigible a un profesional” (F.J. 5).

libertad del artículo 20.1 d) [tiene por objeto] el comunicar o recibir libremente información sobre hechos [...] que puedan considerarse noticiosos” (F.J. 2).

Cabe recordar que el derecho a la información es un derecho fundamental cualificado por una significativa dimensión institucional por cuanto, a través de él, se garantiza un auténtico “interés constitucional”. Es decir, contribuye a la formación y existencia de una opinión pública libre. Dicho de otro modo, tiene trascendencia democrática.

En efecto, se trata de una posición preferente de este derecho fundamental frente a todos los demás bienes jurídicos. Por lo tanto, las restricciones que se establezcan a partir de un eventual conflicto con otros derechos fundamentales deben interpretarse de manera que su contenido esencial no resulte desnaturalizado.

En materia de derechos humanos, el derecho internacional establece que los gobiernos tienen la obligación de proteger el derecho a la información. Frente al ejercicio de este derecho, el Estado debe tener una actitud de abstención y respeto y, por lo tanto, una posición negativa. En este sentido, la posición mayoritaria de la doctrina —por ejemplo, Aragón (2011: 201), Escobar de la Serna (1998: 302) y Guichot (2018: 31)—, defiende la idea de la posición no neutral del Estado. Compartimos plenamente esta tesis, que se alinea con los principios que atraviesan toda la legislación en materia de medios de comunicación.

Enraizada en la tradición francesa, cuya legislación en materia de medios de comunicación ha estado muy influida por el principio de la llamada *excèption culturelle française*, nuestro legislador ha optado por un talante hipergarantista en todo lo relativo a este sector.

Al definir el contenido del derecho a la información y de ponderar su importancia cuando entra en conflicto con otros bienes constitucionalmente protegidos —por ejemplo, la salud—, un elemento primordial a tener en cuenta es en qué medida la difusión de un hecho contribuye a la formación de la opinión pública libre; dicho de otro modo, hasta qué punto la difusión de una noticia, por ejemplo, puede ayudar a que el ciudadano esté mejor informado sobre un asunto o una materia de especial relevancia.

Tal y como se ha apuntado anteriormente, el derecho internacional establece que los gobiernos tienen la obligación de proteger el derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir información de todo tipo, independientemente de las fronteras. Las restricciones permisibles a la libertad de expresión por razones de salud pública, por ejemplo, no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho.



LAURA CABALLERO TRENADO

Por lo tanto, los gobiernos son responsables de proporcionar la información necesaria para la protección y promoción de los derechos. En este sentido, se considera una obligación prioritaria el proporcionar educación y acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades. Conforme a esto, una respuesta a la covid-19 respetuosa con los derechos humanos debe garantizar la disponibilidad y la accesibilidad universal de información precisa y actualizada sobre el virus, el acceso a los servicios, las interrupciones de los servicios y otros aspectos de la respuesta al brote.

44

- - 
  -
- Cabe afirmar que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa, tal y como lo prohíbe expresamente el apartado segundo del artículo 20 de la CE. En efecto, la promulgación de la carta magna en 1978 supone la consagración por parte de los constituyentes de una prohibición de carácter absoluta, por cuanto no se puede declinar en aras de la protección de otros bienes constitucionales.

¿En qué consiste el concepto constitucional de censura previa?, y, sobre todo, ¿qué implica la “protección constitucional” de esta figura? Para dar respuesta a estas cuestiones resulta imprescindible acudir a la propia doctrina del Tribunal Constitucional.

Tempranamente, el Alto Tribunal definió la censura previa como “cualesquiera medidas limitativas de la elaboración o difusión de una obra del espíritu, especialmente al hacerla depender del previo examen oficial de su contenido” (STC 52/1983, F.J. 5).

Pero ¿qué debe entenderse por “previo examen oficial”? El propio tribunal lo aclaró dos años después, al considerar que el mismo “implica la finalidad de enjuiciar la obra en cuestión con arreglo a unos valores abstractos y restrictivos de la libertad, de manera tal que se otorgue el *placet* a la publicación de la obra que se acomode a ellos a juicio del censor y se le niegue en caso contrario” (STC 13/1985, F.J. 1).

Un breve paréntesis para aclarar que deben contextualizarse los términos en los que se expresa el Tribunal Constitucional respecto de la censura previa. Ambas sentencias a las que nos hemos referido se dictan en el primer quinquenio de la década de los ochenta, tan sólo unos años después de promulgarse el texto constitucional, en el que el constituyente español destierra la censura previa.

Esta práctica había estado extendida durante los cuarenta años que duró la etapa franquista, de ahí probablemente el empleo de las expresiones “previo examen oficial” y “publicación de la obra”, pues la tarea de en-

juiciamiento correspondía al Estado encarnado en un funcionario y podía recaer sobre cualquier texto (fuese éste la letra de una canción, el guion de un largometraje, un libreto teatral, etcétera).

Asimismo, también hay que tener en cuenta que el artículo 20.2 de la CE, el cual instituye la prohibición de cualquier tipo de censura previa, debe ponerse en relación con una ley preconstitucional: la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta (la cual sigue en vigor, aunque parte de su articulado se haya derogado). En concreto, se vincula con el artículo 3o., cuyo tenor literal es el siguiente: “La administración no podrá aplicar la censura previa ni exigir la consulta obligatoria, salvo en los estados de excepción y de guerra expresamente previstos en las leyes”. Por lo tanto, salvo en estos dos supuestos, no cabe la censura previa.

Respecto de la relativa proximidad temporal en que se dictan las sentencias a las que nos hemos referido —1983 y 1985, respectivamente— cabe afirmar que no ha afectado en modo alguno al criterio del Tribunal Constitucional, cuya línea discursiva sobre la censura previa se ha mantenido constante desde entonces. Así se corrobora en la STC 187/1999, de 25 de octubre, que recoge la misma postura mantenida en las sentencias de 1983 y de 1985:

por censura previa debe tenerse cualquier medida limitativa de elaboración o difusión de una obra del espíritu que consista en el sometimiento a un previo examen por un poder público del contenido de la misma cuya finalidad sea la de enjuiciar la obra en cuestión con arreglo a unos valores abstractos y restrictivos de la libertad, de manera tal que se otorgue el *placet* a la publicación de la obra que se acomode a ellos a juicio del censor y se le niegue en caso contrario (F.J. 5).

El elemento más relevante del referido concepto jurídico-constitucional es el que hace referencia a que la labor de supervisión únicamente puede recaer en el Estado. Más aún, ni la autocensura que practiquen los medios de comunicación ni otros ataques contra las libertades de expresión e información que puedan provenir de ciudadanos o de otros grupos sociales pueden subsumirse en este concepto constitucional. Así lo recalca el máximo intérprete de la Constitución en la recientemente citada STC 187/1999:

Como censura, pues, hay que entender en este campo, al margen de otras acepciones de la palabra, la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales. La presión de ciudadanos o grupos de ellos para impedir



LAURA CABALLERO TRENADO

esa difusión, aunque consiga obtener el mismo resultado, puede llegar a ser una intromisión en un derecho ajeno, con relevancia penal en más de un caso y desde más de un aspecto, pero no “censura” en el sentido que le da la Constitución.

46 Tampoco encaja en este concepto la que a veces ha dado en llamarse “autocensura”, utilizada en algunos sectores —la cinematografía o la prensa—, en algunos países o en algunas épocas para regular la propia actividad y establecer corporativamente ciertos límites. Más lejos aún del concepto constitucionalmente proscrito está la carga, con su cara y reverso de derecho-deber, que permite e impone a los editores y directores un examen o análisis de texto y contenidos, antes de su difusión, para comprobar si traspasan, o no, los límites de las libertades que ejercen, con especial atención a los penales. Se trata de algo que, en mayor o menor grado, precede siempre a la conducta humana, reflexiva y consciente de que el respeto al derecho ajeno es la pieza clave de la convivencia pacífica (F.J. 5).

### III. BREVE EXÉGESIS DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.

#### ¿LIMITACIÓN O SUSPENSIÓN DE DERECHOS?

#### LA DELGADA LÍNEA ENTRE ALARMA Y EXCEPCIÓN

La elevación oficial a categoría de pandemia el 11 de marzo de 2020, por parte de la Organización Mundial de la Salud, constituye un punto de inflexión de la emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19 en el plano internacional. Al igual que el resto de los países, España no ha sido ajena a esta situación, ya que este anuncio precipitó que, tres días después, el Gobierno declarara el estado de alarma, vía Real Decreto 463/2020, tal y como se justifica en el primer párrafo de la exposición de motivos de dicho instrumento normativo (en adelante, EM):

La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos.

La situación anómala, grave y excepcional, con anclaje formal y sustantivo tanto en la carta magna como en la Ley Orgánica que desarrolla el mandato constitucional, hacía “indispensable la declaración del estado de

alarma”, tal y como expuso el gobierno en el tercer párrafo de la EM, tras subrayar que:

En este marco, las medidas previstas en la presente norma se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben ahora intensificarse sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico.

47

Ello tras aclarar, en el quinto párrafo de la EM, que “las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”.<sup>10</sup>

La declaración de estado de alarma, efectuada al amparo de lo dispuesto en el artículo 4o., apartados b) y d), de la LOEAES (RD 463/2020, art. 1o.) afectaba a todo el territorio nacional (RD 463/2020, art. 2o.) y tenía una duración de 15 días naturales (RD 463/2020, art. 3o.), dado que, como es lógico, existían casos en todo el territorio.

Las medidas restrictivas se contenían en los artículos 7o. a 11 y en las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta del RD.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El RD 463/2020 es el segundo de este tipo que se hace en la historia democrática española. En el mes de diciembre de 2010 se promulgó el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaraba el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, a raíz de la huelga de los controladores aéreos que llevó al cierre del espacio aéreo.

<sup>11</sup> En primer lugar, se establece una limitación a la libertad de circulación. En concreto, el Real Decreto restringía la deambulacion al mínimo imprescindible, esto es, a la mínima necesaria para adquirir alimentos, asistir a centros sanitarios, desplazarse al lugar de trabajo, asistir a dependientes, desplazarse a entidades financieras y de seguros, para repostaje en gasolineras y para otras actividades necesarias análogas a las anteriores o excepcionales (RD 463/2020, art. 7o.). Se permitía también, por parte de las autoridades competentes delegadas, las requisas temporales y prestaciones personales obligatorias para asegurar el cumplimiento de los objetivos del RD (RD 463/2020, art. 8o.). Asimismo, quedaba suspendida toda la actividad educativa presencial, manteniéndose la prestación a distancia y *online*, siempre que resultara posible (RD 463/2020, art. 9o.). También se acordaba la suspensión de actividades recreativas, culturales, deportivas y comerciales. A este respecto, se cerraban todo tipo de centros, recreativos, deportivos, culturales y de ocio en general. De igual manera, se suspendía la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, salvo los destinados a alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higié-

LAURA CABALLERO TRENADO

Como se ha mencionado, el plazo del estado excepcional era expeditivo —de 15 días— En este contexto, el Pleno del Congreso autorizó el 25 de marzo la prórroga del estado de alarma hasta las 00:00 horas del domingo 12 de abril, tal y como había solicitado el gobierno. En esta ocasión, el Real Decreto de prórroga se componía de dos artículos, una disposición adicional y una disposición final. La disposición adicional añadía que

48 de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 8o. de la Ley [...] de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno remitirá semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social (RD 476/2020).

Mediante comparecencia telemática, el presidente del gobierno anunció el 22 de marzo la adopción de nuevas medidas.<sup>12</sup>

nicos, peluquerías, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías y lavanderías (RD 463/2020, art. 10). Además, establecía medidas destinadas a limitar o restringir movimientos, actividades o servicios relacionados con la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres (RD 463/2020, art. 11).

Cierran las limitaciones contempladas en el RD las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, que establecían la suspensión de plazos procesales, administrativos y civiles. De este modo, la segunda disposición adicional prevé la suspensión de plazos procesales hasta que cesara el estado de alarma. Se exceptuaban de esta suspensión determinadas actuaciones, al objeto de evitar daños mayores. En concreto, en el orden penal, éstas eran las actuaciones con detenidos, órdenes de protección, actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria, así como medidas cautelares relativas a violencia sobre la mujer o menores.

En el resto de las materias había excepciones en cuestiones de protección de los derechos fundamentales, de conflicto colectivo en la jurisdicción social, de internamiento voluntario y disposiciones de protección del menor. Una cláusula de cierre permitía a los jueces tomar cualquier medida “para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso” (RD 463/2020, DA 2a.). Por su parte, la tercera disposición adicional del RD suspendía los plazos administrativos durante el periodo de alarma, a lo que se adicionaba una cláusula de excepción semejante a la anterior. Finalmente, la cuarta disposición adicional suspendía también los plazos de prescripción y caducidad durante el periodo de alarma.

<sup>12</sup> En concreto, la puesta a disposición de las residencias privadas para la red pública, las restricciones de vuelos fuera del espacio Schengen, el refuerzo de las autoridades de las fuerzas armadas, la dotación de recursos para que los ayuntamientos pudieran distribuir bienes de primera necesidad a domicilio para los ancianos, así como el establecimiento de una reserva estratégica de material sanitario.

Agotada la primera prórroga y, de nuevo, previa autorización del Congreso de los Diputados, el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, prorrogaba el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, hasta las 00:00 horas del 26 de abril de 2020. Ratificado por el Congreso, el nuevo *corpus* normativo se abreviaba aún más, pues ahora se componía tan sólo de dos preceptos y de una única disposición adicional.<sup>13</sup>

Como la situación sanitaria no mejoraba, el Pleno del Congreso de los Diputados autorizó, el miércoles 22 de abril, una tercera prórroga del estado de alarma hasta las 00:00 horas del domingo 10 de mayo, tras la solicitud del Gobierno mediante Acuerdo del Consejo de ministros de 21 de abril de 2020.<sup>14</sup>

Finalmente, la última prórroga se cristalizó con la promulgación del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, un texto normativo que se componía de una exposición de motivos más extensa que la de sus predecesores, ocho artículos y una única disposición final.

Después de ofrecer un breve panorama del estado de alarma declarado en 2020, analicemos la pertinencia de haber usado este instrumento. Para ello, partamos de la base de que sólo es posible declarar cualquiera de los estados de emergencia previstos en el artículo 116 de la CE “cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes” (LOEAES, art. 1o.).

Sentado lo anterior, cabe afirmar que estamos ante un instrumento de *extrema ratio*, de forma que sólo se puede acudir a la declaración de estos estados si los poderes ordinarios son insuficientes. Pero ¿es el estado de alarma la vía más adecuada para dar cobertura jurídica a las medidas

<sup>13</sup> Sin embargo, el pórtico legal de su preámbulo era más extenso en esta ocasión. El derecho de emergencia se invocaba con justificación en los datos proporcionados por la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RD 487/2020, párrafo décimo primero), los cuales permitían “concluir que una segunda prórroga [contribuiría] a reforzar de forma decisiva en todo el territorio nacional la contención de la propagación de la enfermedad para salvar vidas, evitar la saturación de los servicios sanitarios y mantener posibles rebrotes en niveles asumibles por el sistema sanitario. Esta segunda prórroga [constituiría] una medida indispensable para tratar de garantizar que los pacientes que requieran de hospitalización, ingreso en las unidades de cuidados intensivos o ventilación mecánica no superan el umbral que impediría proporcionar la adecuada calidad asistencial en función de los recursos actualmente disponibles” (RD 487/2020, párrafo décimo catorce).

<sup>14</sup> En esta ocasión, el RD 492/2020 estaba compuesto por dos artículos y dos disposiciones finales. Como principal novedad, esta tercera ampliación del estado de alarma permitía a los menores de 14 años poder salir a dar paseos con un adulto o acompañar a éstos en las actividades esenciales permitidas por el RD 463/2020. Esta autorización entró en vigor el domingo 26 de abril de 2020.



LAURA CABALLERO TRENADO

adoptadas por el Gobierno? ¿había otras alternativas? En buena medida la respuesta a la segunda pregunta es presupuesto de la primera. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

Hay que tener en cuenta que el artículo 55 de la CE restringe la suspensión de un *numerus clausus* de derechos fundamentales (entre otros, la libertad de circulación, la inviolabilidad del domicilio o el secreto de las comunicaciones) a la declaración de los estados de excepción o sitio.

50

De este modo, en desarrollo del mandato contenido en nuestra Carta Magna, se promulga la LOEAES, cuyo artículo 4o. establece el elenco cerrado de “alteraciones graves” que justifican la declaración del estado de alarma.

Abundando en lo anterior, el apartado b) del artículo 4o. de la LOEAES es suficientemente elocuente al referirse a “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”. La tarea hermenéutica queda, pues, resuelta, por cuanto la situación española a mediados de marzo puede subsumirse en el supuesto contemplado en el precepto mencionado.

La labor de integración, de sentido y de alcance se centra en determinar si el contenido material del instrumento jurídico empleado se *ajusta* a las previsiones constitucionales del estado de alarma o si, por el contrario, es más propio de un estado de excepción. En concreto, se trata de dirimir si estamos ante una suspensión material de derechos fundamentales o ante una restricción intensa. La restricción pone límites, y éstos estarían en el artículo 53 de la CE, que regula la garantía de libertades y derechos fundamentales.

Del mismo modo, cabe recordar que el artículo 55 de la CE prohíbe, a *contrario sensu*, la suspensión de derechos fundamentales en el estado de alarma; permitiendo exclusivamente limitaciones o restricciones en los mismos.<sup>15</sup>

En efecto, la única definición contenida en la CE la encontramos en el precepto antes citado y la misma se efectúa de modo indirecto (por referencia a la privación de derechos que pueden producir).

---

<sup>15</sup> De la interpretación del artículo 55.1 de la CE se hizo eco el Tribunal Constitucional en la STC 83/2016, de 28 de abril, sobre el recurso de amparo presentado por el grupo de controladores aéreos tras la declaración del primer estado de alarma en la historia democrática de España. Dicha sentencia menciona lo siguiente: “a diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (artículo 55.1 de la CE *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio” (F.J. 8).

Abundando en lo anterior, el estado de alarma no se menciona, y los de excepción y sitio pueden suspender los derechos previstos en los artículos 17 (derecho a la libertad y a la seguridad, con los límites y derechos que comportan, si bien el 17.3 sólo puede suspenderse en el estado de sitio); 18, apartados segundo y tercero (inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones); 19 (elección de residencia y circulación, así como entrada y salida de España); 20 (libertad de expresión, de producción literaria, de prensa, libertad de cátedra, y los accesorios); 21 (reunión y manifestación); 28.2 (derecho de huelga) y 37.2 (medidas de conflicto colectivo).

51

#### IV. ¿ESTADO DE EXCEPCIÓN ENCUBIERTO? EL RESURGIMIENTO DEL LÁPIZ ROJO

Como se ha podido comprobar, durante un estado de alarma no es posible suspender derechos fundamentales. Por lo tanto, para determinar si se han limitado o suspendido derechos (ya que sólo lo primero salvaría al instrumento jurídico que declara del estado de alarma de una eventual declaración de inconstitucionalidad) es inexcusable conocer lo que constituye el “contenido esencial” de los derechos fundamentales. Para ello, no podemos olvidar que la limitación deja a salvo el contenido esencial del derecho, mientras que la suspensión no (Orellana, 2020).

Para defender este planteamiento, hay que acudir a la doctrina constitucional. El Alto Tribunal —recuerda Orellana (2020)— establece dos caminos:

El primero —desde la naturaleza jurídica— serían “*aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales*”. El segundo —desde los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos— “*aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección*” (Orellana, 2020).

LAURA CABALLERO TRENADO

En resumen, la ausencia de mención del estado de alarma debe llevarnos a considerar que no puede comportar la suspensión de derechos, sino, en su caso, las limitaciones concretas que se deriven de las medidas tomadas, y que no deberían poder afectar en ningún caso al núcleo de ningún derecho fundamental.

52 No obstante, durante la vigencia del estado de alarma y con la población confinada (bajo el lema *#QuédateEnCasa* como acicate) se establecieron unas dinámicas restrictivas que impactaron —ya veremos en qué grado— en el derecho a la información.

●  
○  
● Por ejemplo, desde el primer día (14 de marzo de 2020) el gobierno se convirtió en el emisor principal de la información oficial. Esta práctica se concretó en una o dos ruedas de prensa diarias a través de un sistema de videoconferencia. Centralizada en un único emisor de la información, sólo cinco medios a lo sumo, los cuales eran previamente seleccionados, podían plantear preguntas. A ello se sumó como *conditio sine qua non* que todas ellas debían remitirse antes, es decir, estaban planteadas con carácter *ex ante*.

Este planteamiento en el que hay un cribado previo de posibles preguntas incómodas —un examen previo oficial en toda regla— es insólito y afecta, a nuestro juicio, al núcleo del derecho a la información.

De igual modo, la presencia de varios medios de comunicación puede asegurar la pluralidad, pero está lejos de salvaguardar el pluralismo informativo, presupuesto básico del derecho a la información. A propósito de este presupuesto básico, el Tribunal Constitucional recuerda, en la STC 159/1986, que el artículo 20 de la CE:

garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre [...] y democrática. Para que el ciudadano pueda tomar libremente sus opiniones y participar [...] de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas [...], [pues] el derecho a la información no sólo protege un interés individual, sino que entraña “el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político” (F.J. 6).

Y, con la instauración de ruedas de prensa mediante sistema de videoconferencia, el Gobierno se erigía en *gatekeeper* de la información. Esto es, no sólo se arrogaba un papel que corresponde únicamente a un profesional de la información, dando sólo cuenta de lo que quería dar y cómo quería ofrecerla, sino que adoptaba una posición activa, trastocando el principio de neutralidad.

La dinámica de preguntas filtradas, además, resucita cuanto menos el fantasma de la censura previa, práctica proscrita desde la promulgación de la CE, que la destierra definitivamente.

Previo al texto constitucional vigente, se promulgó la Ley de Prensa e Imprenta, norma que, a pesar de que buena parte de su articulado está derogado, aún sigue en vigor.

Cuatro décadas después de la promulgación de la carta magna, las prácticas informativas que han tenido lugar durante la primavera de 2020 en España recuerdan a los tiempos en que era habitual el uso del lápiz rojo.

En efecto, en tiempos preconstitucionales, el Ministerio de Información contaba con un cuerpo de funcionarios encargados de supervisar la información que se publicaba. A estos funcionarios se les conocía como censores y su tarea principal residía en examinar textos periodísticos, guiones de cine y de teatro, libros, canciones, etcétera. A menudo, todo este material era devuelto a su autor con correcciones en color rojo. Y de ahí que a este ejercicio se le conozca —por extensión— como el “hábito del lápiz rojo”.

A las ruedas de prensa con preguntas filtradas le han seguido otras prácticas. Por ejemplo, la neutralización de los comentarios críticos al gobierno a través de indicaciones a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para que elaboraran contrainformación que contrarrestase las críticas.

Otros ejemplos de medidas restrictivas del derecho a la información que pueden citarse son la creación de contenidos desde el gobierno, que fueron asiduos, sobre todo, en los medios audiovisuales y en Internet, a través de plataformas de servicios audiovisuales por *streaming*: y el anuncio de la persecución de bulos (noticias falsas) que circulasen acerca de la covid-19.

Más aún, la información oficial sobre las cifras de fallecidos por el virus que se ha proporcionado desde el gobierno a los ciudadanos ha sido —y aún lo sigue siendo— cuestionable. Y únicamente la información veraz goza de protección constitucional.

Así lo recuerda el Alto Tribunal cuando afirma, en la STC 168/1986, que el derecho a recibir información veraz es “un instrumento esencial de conocimiento de los asuntos que cobran importancia en la vida colectiva y que, por lo mismo, condiciona la participación de todos en el buen funcionamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades” (F.J. 2).

Por ello, el Alto Tribunal considera que resultan menoscabados los derechos reconocidos en el artículo 20.1, apartado d), “tanto si se impide



LAURA CABALLERO TRENADO

comunicar o recibir una información veraz como si se difunde, se impone o se ampara la transmisión de noticias que no responden a la verdad, siempre que ello suponga cercenar el derecho de la colectividad a recibir, sin restricciones o deformaciones, aquéllas que sean veraces” (STC 168/1986, F.J. 2).

54 Otro ejemplo de prácticas que se impusieron durante las cuarentenas fue el establecimiento, vía Real Decreto, de la obligación de que todos los medios de comunicación (prensa, radio, televisión y plataformas de video bajo demanda) insertaran mensajes, anuncios y comunicaciones de las autoridades. Esta previsión no es ajena a la legislación audiovisual española, que prevé este tipo de requerimientos (anuncios de servicio público).

● Y, en el plano jurídico internacional, hay que recordar que el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establecen que el ejercicio de la libertad de expresión puede estar sujeto, de forma excepcional, a ciertas medidas, condiciones, restricciones o limitaciones, cuando éstas sean necesarias para la protección de la salud y se respete los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Por lo tanto, cabe preguntarse ¿en qué circunstancias es aceptable establecer limitaciones? Una previsión de esta naturaleza solamente es aceptable como límite al derecho a la información (incluso en el contexto del estado de alarma) si concurren, cumulativamente, las siguientes circunstancias:

- i) Los mensajes son auténticamente de servicio público porque aportan información necesaria al ciudadano que no puede difundirse eficazmente de otra forma (o que requiera del uso complementario de este mecanismo), y
- ii) los mensajes difundidos no pueden consistir en mera publicidad institucional, mensajes de carácter netamente político o partidista, o pura y simple propaganda de la autoridad de turno.

Una medida cierra el elenco de prácticas restrictivas del derecho a la información: la paralización de las solicitudes del derecho de acceso a la información pública (al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno) como consecuencia de las previsiones de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.

El derecho de acceso a la información tiene dos vertientes —una activa y otra pasiva—, y ambas están conectadas con el derecho a la informa-

ción de los ciudadanos, que ostentan la legitimación activa tanto del derecho de acceso a la información pública como del derecho a la información. Y su ejercicio, durante las cuarentenas, es más necesario que nunca.

Todas las iniciativas que partieron tanto desde la sociedad civil como por parte de los periodistas, que ostentan una legitimación reforzada, fueron paralizadas con la suspensión de los plazos procesales y administrativos contenidos en el Real Decreto de marzo y sus prórrogas sucesivas.

55

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La relevancia del derecho a la información —y su corolario, por ejemplo, el derecho de acceso a la información— es permanente. Su ejercicio permite exigir un *compte rendú* a los poderes públicos y robustece los pilares democráticos en que se erige un Estado democrático.

Sin embargo, la situación de emergencia sanitaria ha dinamitado estos resortes basilares. Por ejemplo, en la práctica, la suspensión de los plazos procesales y administrativos aprobados mediante Real Decreto se ha traducido en una “hibernación” del derecho a la información.

El derecho a la información no es en absoluto un derecho ilimitado, aunque, como se ha podido constatar, estamos ante un derecho reforzado. En su interacción con otros derechos —por ejemplo, el derecho a la vida o a la salud—, deben ponderarse las circunstancias en que se desenvuelven las dinámicas de cada uno, al objeto de evaluar cuál debe prevalecer en cada caso concreto. No se atisba durante la prolongación de las cuarentenas que el ejercicio del derecho a la información supusiese riesgo alguno para la salud de los ciudadanos.

La imposición de medidas restrictivas *de iure* se ha traducido en una suspensión *de facto* del derecho a la información que es impropia a un estado de alarma, en el que sólo caben limitaciones o restricciones concretas. Tal suspensión, en cambio, sí puede efectuarse en el marco del derecho de emergencia en los estados de excepción o de sitio, pero no estamos ante estos casos.

La implantación de las dinámicas restrictivas del ejercicio del derecho a la información, tanto *ex ante* como *ex post*, han impactado en el núcleo del derecho fundamental, al rescatarse prácticas que habían quedado deserradas (como la censura).

Las limitaciones a la movilidad, unido al talante hipergarantista que ha exhibido el Gobierno durante las cuarentenas, han provocado un debilitamiento del derecho que no encuentra justificación ni parangón en la

LAURA CABALLERO TRENADO

historia democrática española, y anticipan la “anemia” de un derecho que, hasta la primavera de 2020, había gozado de una protección constitucional reforzada.

Puede afirmarse, a tenor de lo anterior, que se ha producido un “confinamiento” del derecho a la información en el marco de un derecho de excepción encubierto. Lo relevante, a partir de ahora, será averiguar la proyección y el alcance de este impacto en el marco del derecho constitucional, pues se atisban consecuencias jurídico-sustantivas y jurídico-procesales de gran calado, dada la naturaleza del derecho a la información, cuyo contenido es contingente y, por lo tanto, poroso; pero cuya eficacia es radicalmente horizontal y tiene vocación de permanencia.

56



## VI. FUENTES CONSULTADAS

ARAGÓN REYES, Manuel (dir.), 2011, *Temas básicos de derecho constitucional*, t. III: *Derechos fundamentales y su protección*, Navarra, Civitas-Thompson Reuters.

BALAGUER, María Luisa, 2016, *Derecho de la información y de la comunicación*, Madrid, Tecnos.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio, 1981, “Los estados de alarma, excepción y sitio. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio”, *Revista de Política Comparada*, núm. 5.

CHAVES, José R., 2020, “El Tribunal Constitucional sale al paso del estado de alarma en un recurso de amparo”; disponible en <https://delajusticia.com/2020/05/01/el-tribunal-constitucional-sale-al-paso-del-estado-de-alarma-en-un-recurso-de-amparo/>, consultado en septiembre de 2020.

CREMADES, Javier, 1992, *Los límites de la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, La Ley-Actualidad.

ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, 1998, *Derecho de la información*, Madrid, Dykinson.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Pablo, 2020, *La defensa de la constitución. El derecho de emergencia constitucional y el artículo 55 CE*, Pamplona, Aranzadi.

GUICHOT, Emilio, 2018, *Derecho de la comunicación*, Madrid, Iustel.

ORELLANA GÓMEZ, Pablo, 2020, “De nuevo sobre el Real Decreto 463/2020: ¿estado de alarma o de excepción?”; disponible en <https://hayderecho.expansion.com/2020/05/06/de-nuevo-sobre-el-real-decreto-463-2020-estado-de-alarma-o-de-excepcion/>, consultado en septiembre de 2020.

PRESNO LINERO, Miguel, 2020, “Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (14): comentario al Auto del Tribunal Constitucional sobre la prohibición de una manifestación el 1 de mayo”; disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2020/05/02/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-14-comentario-al-auto-del-tribunal-constitucional-sobre-la-prohibicion-de-una-manifestacion-el-1-de-mayo/>, consultado en septiembre de 2020.

57

REBOLLO, Lucrecio, 2011, *Derecho constitucional I*, Madrid, Dykinson.

RODRÍGUEZ Bajón, Santiago, 2019, *Manual de derecho de la comunicación audiovisual*, Navarra, Aranzadi.

TORRES, María Asunción *et al.* (dirs.), 2019, *Elementos para el estudio del derecho de la comunicación*, Madrid, Tecnos.

VIVES DE LA CORTADA, Joaquín, 2020, “El TC se pronuncia sobre el estado de alarma”; disponible en <https://elderecho.com/tc-se-pronuncia-estado-alarma>, consultado en septiembre de 2020.

### Legislación

Constitución Española (CE), 1978, España.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), Roma, 4 de noviembre de 1950.

Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta; disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1966/03/18/14/con>.

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil; disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-7730-consolidado.pdf>.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno; disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>.

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional; disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10389-consolidado.pdf>.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; disponible en <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>.

Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual; disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-5292>.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>.

LAURA CABALLERO TRENADO

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES); disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión; disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-19946>.

58 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 6 de diciembre de 1966.

● Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (RD 463/2020); disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

○ Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (RD 476/2020); disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4155>.

○ Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (RD 487/2020); disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4413>.

Real Decreto 49di2/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (RD 492/2020); disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4652>.

Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (RD 555/2020); disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5767>.

Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982; disponible en <https://www.congreso.es/web/guest/cem/reglam>.

### *Jurisprudencia*

STC 105/1990, 6 de junio de 1990, ECLI:ES:TC:1990:105; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1530>.

- STC 107/1988, 8 de junio de 1988, ECLI:ES:TC:1988:107; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1048>.
- STC 110/2000, de 5 de mayo de 2000, ECLI:ES:TC:2000:110; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4094>.
- STC 12/2014, 12 de febrero de 2014, ECLI:ES:TC:2014:12; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23772>.
- STC 123/1997, 1 de julio de 1997, ECLI:ES:TC:1997:123; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1997/123>. 59
- STC 13/1985, 31 de enero de 1985, ECLI:ES:TC:1985:13; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/393>. ●  
○  
●
- STC 151/1997, 29 de septiembre de 1997, ECLI:ES:TC:1997:151; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3416>.
- STC 153/1985, de 7 de noviembre de 1985, ECLI:ES:TC:1985:153, disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/533>.
- STC 155/2009, 25 de junio de 2009, ECLI:ES:TC:2009:155, disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6574>.
- STC 159/1986, 16 de diciembre 1986, ECLI:ES:TC:1986:159; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/722>.
- STC 168/1986, 22 de diciembre de 1986, ECLI:ES:TC:1986:168; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/731>.
- STC 172/1990, de 12 de noviembre de 1990, ECLI:ES:TC:1990:172; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1597>.
- STC 187/1999, 25 de octubre de 1999, ECLI:ES:TC:1999:187; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3929>.
- STC 192/1999, de 25 de octubre de 1999, ECLI:ES:TC:1999:192; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3934>.
- STC 20/1990, de 15 de febrero de 1990, ECLI:ES:TC:1990:20; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1445>.
- STC 26/1981, 17 de julio de 1981, ECLI:ES:TC:1981:26; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/26>.
- STC 30/1982, de 1 de junio de 1982, ECLI:ES:TC:1982:30; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/72>.
- STC 336/1993, 11 de diciembre de 1993, ECLI:ES:TC:1993:336; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2465>.
- STC 35/2020, 25 de febrero de 2020, ECLI:ES:TC:2020:35; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26247>.

LAURA CABALLERO TRENADO

STC 41/2011, 11 de abril de 2011, ECLI:ES:TC:2011:41; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6823>.

STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981, ECLI:ES:TC:1981:5; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5>.

STC 51/1989, de 22 de febrero 1989, ECLI:ES:TC:1989:51; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1257>.

60 STC 52/1983, 17 de junio de 1983, ECLI:ES:TC:1983:52; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/180>.

STC 53/1983, de 20 de junio de 1983, ECLI:ES:TC:1983:53; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/181>.

●  
○  
● STC 6/1981, de 16 de marzo de 1981, ECLI:ES:TC:1981:6; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6>.

STC 6/1988, 21 de enero de 1988, ECLI:ES:TC:1988:6; disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/947>.

STC 65/2015, 13 de abril de 2015, ECLI:ES:TC:2015:65; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24418>.

STC 70/2002, de 3 de abril de 2002, ECLI:ES:TC:2002:70; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4606>.

STC 76/2002, 8 de abril de 2002, ECLI:ES:TC:2002:76; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4612>.

STC 77/1982, de 20 de diciembre de 1982, ECLI:ES:TC:1982:77; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/119>.

STC 83/2016, 28 de abril de 2016, ECLI:ES:TC:2016:83; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24935>.

STC 86/1982, de 23 de diciembre de 1982, ECLI:ES:TC:1982:86; disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/128>.

PORTALES DIGITALES EN LENGUAS ORIGINARIAS;  
UN EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO  
WEBSITES IN ORIGINAL LANGUAGES; AN EXERCISE  
OF THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION  
OF THE PUBLIC ADMINISTRATION  
OF THE GOVERNMENT OF THE ESTADO DE MÉXICO

● ○ ●  
Romy SALVADOR AQUINO\*

RESUMEN: El presente trabajo explora la premisa de la democracia pluricultural y su vínculo con el derecho humano de acceso a la información; cuyo caso de estudio es el ejercicio de este derecho, en las lenguas originarias de las comunidades y pueblos indígenas en el Estado de México.

PALABRAS CLAVE: Derecho de acceso a la información; pluricultural; participación ciudadana; lenguas originarias y pueblos y comunidades indígenas.

ABSTRACT: *This work explores the premise of multicultural democracy and it's link with the human right of access to information; whose case study is the exercise of this right, in the original languages of the indigenous communities and peoples in the Estado de México.*

KEYWORDS: *right of access to information; multicultural; citizen participation; native languages and indigenous peoples and communities.*

---

\* Maestra en administración pública y gobierno por la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha realizado estancias académicas en las universidades españolas Jaume I en Castellón de la Plana y Pablo de Olavide en Sevilla. Líder de Proyecto en la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4670-2270>. Correo electrónico: [romys23@hotmail.com](mailto:romys23@hotmail.com).

Fecha de recepción: 24 de noviembre de 2020.

Fecha de dictamen: 9 de abril de 2021.

*Revista Estudios en Derecho a la Información,*  
núm. 13, enero-junio de 2022, pp. 61-86.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*  
*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

ROMY SALVADOR AQUINO

## I. INTRODUCCIÓN

62 En favor del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a nivel global, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas declaró al 2019 como el año internacional de las lenguas indígenas; así mismo la UNESCO proclamó el 21 de mayo como el “día mundial de la diversidad cultural para el diálogo y el desarrollo”, hechos que destacan la importancia que reviste la diversidad cultural, a través de la multiplicidad de formas de expresión de las sociedades indígenas que enriquecen el patrimonio cultural de la humanidad.

● De lo anterior, surge el cuestionamiento respecto a cuáles serán las mejores vías de inclusión social y salvaguarda de los derechos humanos para las comunidades y pueblos originarios,<sup>1</sup> donde las diferencias de su organización, cultura y vida deben ser comprendidas y atendidas, más allá de un mero formalismo normativo.

La hipótesis de este trabajo se esgrime debido a considerar si a mayor acceso a marcos inclusivos de la administración pública del Gobierno del Estado de México, se aquilatará la mejor apertura y reconocimiento del espacio público que asegure, efectivamente, el óptimo ejercicio del derecho de acceso a la información pública en lenguas originarias, como una práctica incluyente y de integración de la diversidad cultural en la vida pública.

Este artículo se estructura en tres apartados: el primero versa sobre la democracia, haciendo una breve reflexión acerca de la democracia pluricultural; el segundo es el relativo al tema de los pueblos y comunidades originarias en el Estado de México, y el tercero plantea una aproximación al ejercicio del derecho de acceso a la información, a través de solicitudes de acceso a la información, para mostrar la inclusión de las lenguas originarias en los portales digitales de la administración pública del Gobierno del Estado de México; así como el acceso y participación que tienen las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en dichos espacios virtuales.

## II. DEMOCRACIA

En el presente trabajo, no se pretende dilucidar la conceptualización de la democracia, simplemente *lato sensu* es mencionar la generalidad del tema,

---

<sup>1</sup> Existe un debate en la modernidad, en cuanto a la conceptualización de las palabras: indígenas y pueblos originarios. En este trabajo se considera que tanto los miembros de un pueblo originario o los indígenas son las personas que se identifican como tales por su lengua, indumentaria, costumbres, cultura y pertenencia a determinado territorio.

pues de acuerdo con Bobbio, el término corresponde a un sistema más amplio de conceptos, que permiten dividir su análisis, siguiendo los diferentes usos que se le puede dar a la teoría, como formas de gobierno; ya sea el uso descriptivo o sistemático, el uso prescriptivo o axiológico e histórico (2010: 189).

Se entiende al Estado moderno como una unidad de autoridad institucional, cuyos fines con éxito en los resultados, han sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio (Weber, 1981:12); a partir de esta aseveración, se referencia que el resultado institucional del adecuado ejercicio del poder público de un Estado, se trasmina como el hilo conductor de la afinidad o descontento social de la ciudadanía respecto a la aceptación de la gestión de gobierno.

Hablar escatológicamente de una cuestión democrática implicaría la contraposición de adeptos y contrarios a la coyuntura de definir un proceso que parte de la afirmación que la democracia es el gobierno del pueblo, donde se propiciará la justa y equitativa aplicación de las leyes, la vigilancia y salvaguarda del ejercicio de los derechos humanos de las y los gobernados, cuyo fin es la procuración del bien común y de una vida justa en un entorno general benéfico. Chomsky (2013: 10) señaló que, para Aristóteles, una democracia debería ser plenamente participativa, cuya meta sería lograr el bien común, asegurando igualdad y prosperidad para todos.

Es así que un proceso democrático en el marco del Estado de derecho debe ejecutarse igualitariamente para todas las personas, con una visión inclusiva en la vida política y pública para la toma de decisiones de un gobierno, cuyo fin ulterior es generar el bien común.

Respecto al proceso democrático, por lo menos se mencionan tres sentidos relacionados con otras formas de gobierno, que lo convierte en efectivo para las naciones que han elegido sistemas democráticos para gobernar. En primer lugar, promueve la libertad en cuanto a la autodeterminación individual y colectiva, de acuerdo al grado de autonomía moral que permite y estimula. En segundo lugar, el proceso democrático promueve el desarrollo humano, sobre todo en lo tocante a la capacidad para ejercer la autodeterminación, la autonomía moral y la responsabilidad en las propias elecciones. Por último, es la forma más segura que disponen las personas para proteger y promover los intereses y bienes que comparten con otros seres humanos (Dahl, 1993: 373).

Como se desprende de lo anterior, en la protección y promoción de los intereses de la colectividad, y para satisfacer las exigencias de un gobierno democrático, los derechos humanos y libertades fundamentales deben estar a disposición de las y los ciudadanos, pues no es suficiente prometer derechos democráticos en textos escritos, en la ley o hasta en la Constitu-



ROMY SALVADOR AQUINO

ción. Los derechos deberán hacerse efectivos y ponerse a disposición de la ciudadanía para su práctica (Dahl, 1998: 60).

Esto es, que el formalismo de la norma se vuelva efectivo, a través de la participación ciudadana activa en la vida democrática y pública y que el Estado sea incluyente en la inserción de las personas, en los procesos político-electorales y la toma de decisiones que repercuten en sus formas de vida y de asociación.

64

De acuerdo con el pensamiento de Aristóteles, manifestaba que las leyes se ocupan de todas las materias, apuntando al interés común de todos o de los mejores, o de los que tienen autoridad, o a alguna otra cosa semejante; de modo que, en un sentido, llamamos justo a lo que produce o preserva la felicidad o sus elementos para la comunidad política (2007: 128); en este caso si se aprecia a partir de una visión hedonista que busca como fin superior la consecución del placer asociado con el bien común, será entonces que para las y los gobernados llamar lo justo radicará en la aplicación correcta del imperio de la ley, el ejercicio y protección de los derechos humanos, donde la soberanía del pueblo, se vincule directamente con la toma de decisiones públicas y políticas para el bienestar común.

Lo anterior, nos conduce a mencionar a Alexis de Tocqueville, quien en el siglo XIX, al estudiar a la sociedad democrática de América del Norte, señaló que en las naciones donde reina el dogma de la soberanía popular, cada individuo participa igualmente en el gobierno del Estado (2006: 108); premisa que enlaza la idea de que la democracia se idealiza como un sistema de derechos basados en las necesidades sociales, donde la soberanía popular, se convierte en el pilar esencial de un gobierno democrático.

Sobre esta tesitura, hablar de un gobierno de esta condición, requiere la construcción de una ciudadanía comprometida con la defensa de la democracia, que se preocupe y ocupe en asuntos y temas de interés públicos, con un sentido de pertenencia en su entorno, cuyas actitudes y capacidades se alinean por la defensa de sus derechos, mediante procesos de acción colectiva, sistematizados y formativos. Es interesante hacer énfasis en fomentar la educación coyuntural del conocimiento, el pensamiento crítico y la aplicación de los valores (Conde, 2016: 15). Por lo que es importante destacar la colaboración que debe existir entre la sociedad y gobierno, basada en valores, aceptación, educación, confianza y cultura; que permitirán la apertura de espacios públicos que, por la ausencia de transparencia y la opacidad en las gestiones gubernamentales, generan desinterés en los temas de la vida pública.

Como se precisa anteriormente, la democracia basada en la inclusión y participación ciudadana; afirma que una ponderación primigenia son los

valores que le son inherentes, esto es que, el término de la democracia, no solo se asocia con una función descriptiva sino con una función persuasiva y normativa, donde es resultado de las interacciones entre ideales y realidad (Sartori, 2005: 29).

Lo que significa, que la relación causa y efecto de los ideales sociales con la realidad pública, política y cultural, deberá matizarse respecto al reconocimiento de la ciudadanía hacia un proceso de legitimación democrático que se perciba y acepte de forma eficiente, cuyo enfoque en mecanismos participativos y de cooperación entre quienes sean actores se basen en ideas, valores, pensamientos y decisiones colectivas que impacten y medien en los asuntos públicos.

La democracia, incide en el mundo entero, en el que los temas de índole global repercuten en la vida política y privada de la ciudadanía; pues es innegable que el flujo de información transmitido, recibido y compartido por las personas a través de los medios de comunicación y redes sociales, genera reticencia, indiferencia y desconfianza sobre la vida pública y política de los gobiernos, máxime si se ahonda en el efecto que tienen actualmente las *fake news* o la infodemia, provocada en la actualidad por el virus SARS-CoV-2, generando una escasa cultura cívica de participación democrática y ciudadana, cuya influencia es el desconocimiento del quehacer público, la desinformación y la opacidad en transparentar las acciones gubernativas a la población.

Por lo que antecede, respecto a la poca o nula participación en la cultura cívica y democrática de las y los gobernados, la opacidad en la gestión pública; la falta de mecanismos de apertura y acción para el efectivo ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública; crea desconfianza, incertidumbre y descontento social, lo cual interfiere con la capacidad individual de las personas, por comprender su mundo, pues pueden ver alternativas, posibilidades y darse cuenta de que su propia ignorancia es influenciada por esa desconfianza. Sin embargo, este hecho puede revertirse si a partir de la confianza en el más amplio sentido de la fe en las expectativas de uno, imprime una relación social que se da en un marco de interacción y cooperación influenciado por la personalidad del ser humano y por el sistema social en el que se desenvuelve (Luhmann, 2005: 5-9).

La democracia busca la igualdad de oportunidades para todas y todos en un entorno justo al interior de un gobierno abierto; en el que el objeto de lo justo dentro de la estructura básica de la sociedad, como lo refiere Rawls, sea el modo en que las instituciones sociales distribuyen derechos y deberes fundamentales; pues si dicha sociedad se encuentra bien orde-



ROMY SALVADOR AQUINO

nada y equilibrada en la colaboración, estará orientada a promover el bienestar de sus miembros (Gargarella, 2008: 35).

66 En la actualidad persiste un ambiente social de desencuentro de la ciudadanía con la gestión gubernamental, por el exceso de antagonismo político de las y los dirigentes políticos y públicos, la demagogia, la opacidad, el control de un gobierno abierto,<sup>2</sup> la falta de justicia, la inestabilidad de un orden social y, por supuesto, la inoperancia del imperio de la ley en favor de todas y todos.

### III. DEMOCRACIA PLURICULTURAL

La democracia no solo es un proceso de gobierno, dado que, derivado de las garantías fundamentales como elementos necesarios de las instituciones políticas democráticas, se conceptualiza como un sistema de derechos humanos, en el que se protegen, promueven y hacen efectivos para una población diversificada en ideas, pensamientos, culturas, visiones y necesidades.

Se considera que la democracia no solo se tiene que vincular al ejercicio del derecho a votar y ser votado, pues va más allá de esa simple concepción; debe reconocer la reconducción de la participación activa de la sociedad, para hacer valer los derechos fundamentales que el Estado debe proteger, promover, garantizar y respetar, por ser inherentes e inalienables a las personas.

La labor primigenia del poder público es propiciar el acceso y ejercicio de los derechos humanos, pero sobre todo la inclusión de las personas que habitan en su territorio; aislando la segregación a través del estigma que se genera para ciertos grupos sociales, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

La composición pluricultural que integra el Estado mexicano, es reconocida constitucionalmente como un territorio donde converge la diversidad cultural. Sin embargo, en el contexto mexicano, la democracia pluricultural avizora la insuficiencia que representa para las instituciones políticas no generar los espacios para que los pueblos y comunidades indígenas, participen en esquemas de representación política, ni mucho menos como tomadores de decisiones colectivas, considerando sus con-

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el *World Justice Project* 2020, en su *Rule of Law Index*, México se ocupó el lugar 104 de 128, donde la ciudadanía opinó que no existen límites al poder gubernamental, que existe corrupción y que hay una mediana apertura del gobierno abierto, disponible en [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf), consultado el 10 de junio de 2020.

diciones de desigualdad social, económica, política y cultural y sobre todo respetar y fomentar el uso de sus lenguas originarias.<sup>3</sup>

El uso de una lengua originaria en territorio mexicano puede verse afectada por factores como la discriminación; prejuicios sociales; el uso del idioma español en la atención de los servicios públicos; la migración y sobre todo la exclusión en la participación de la vida pública de las comunidades y pueblos originarios. Por ello, se advierte considerar como medida inclusiva la preservación y promoción de las lenguas originarias, en tanto que como patrimonio de la humanidad.

La discusión sobre el tema de la pluriculturalidad en nuestra nación sucede en un escenario de desvalorización de las prácticas, conocimientos, formas de asociación de quienes integran las comunidades y pueblos originarios, y la exclusión de espacios de interacción social, cultural y política, lo que nos remite a reconocer a las diversidades culturales para construir una ciudadanía que integre a las personas de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas.

Para hablar de una democracia pluricultural, resulta interesante clarificar la distinción que existe entre las concepciones de multiculturalidad, interculturalidad y pluriculturalidad, las cuales derivan de interpretaciones antropológicas, culturales, lingüísticas y sociales.

En cuanto a este trabajo se describen de forma meramente enunciativa más no limitativa, pues no es menester desarrollar el debate y discusión sobre dicha distinción; por tanto se comentan de manera general; por lo que respecta a la multiculturalidad, ésta defiere a la existencia de la diversidad de grupos dentro de una sociedad en un determinado espacio; por su parte la interculturalidad entraña, la propia interacción, diálogo e inclusive admite la relación entre diferentes grupos de culturas,<sup>4</sup> con el objeto de preservar la identidad cultural; mientras que la pluriculturalidad, se puede definir como el conjunto de una variedad de culturas que coexisten en un mismo espacio, pero que no existe necesariamente interacción entre ellas; por cuanto hace a la definición de la pluriculturalidad ideada como sinónimo de la multiculturalidad, se concibe como un término descriptivo

<sup>3</sup> De acuerdo con los Censos y Conteos de Población de Vivienda del INEGI 2020, en México en el 2015 el 6.6% de la población de cinco años y más, era hablante de una lengua indígena, para el 2020 la cifra bajo a un 6.2%, disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/>, consultado el 2 de abril de 2021.

<sup>4</sup> Multiculturalidad e interculturalidad: desafíos epistemológicos de la escolarización desarrollada en contextos indígenas, disponible en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22012013000200020](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22012013000200020), consultado el 22 de julio de 2020.



ROMY SALVADOR AQUINO

que implica la existencia y convivencia de diversos grupos culturales en un territorio de un mismo Estado.<sup>5</sup>

68 El multiculturalismo, integra diversas formas de pluralismo cultural, donde las minorías se adhieren a las comunidades políticas, a partir de movimientos como la conquista, colonización y revolución de sociedades que gozaban de formas de autogobierno; en la que la diversidad cultural es la coexistencia en un determinado Estado, integrado por una “nación” conceptualizada con la idea de un “pueblo” o de una comunidad histórica y cultural que ocupa un territorio determinado; es así que un Estado que contiene más de una nación, es un Estado multinacional. (Kymlicka, 1996:10)

● Cabe puntualizar que la característica peculiar respecto a la pluriculturalidad, es que la cultura, concurre y coincide en un mismo entorno, pues las ideas, pensamientos, estructura política, social y económica, lenguaje y religión de cada grupo son propias y autónomas, y que indubitablemente representan una distinción, que genera una desigualdad y desventaja social, por la diferencia de condiciones de desarrollo, y que deleznablemente los ubican en una situación de desventaja respecto a la demás ciudadanía.

○ Como parte de la inclusión social y el respeto por la democracia pluricultural, convendrá reflexionar que las demandas de quienes pertenecen a los pueblos y comunidades originarios, se enfocan principalmente al respeto de sus derechos humanos y al reconocimiento, fomento y generación de espacios de integración de participación política; creación de mecanismos institucionales que fortalezcan y favorezcan su toma de decisiones, buscando ampliar la participación activa y responsable para otorgar voz y voto a las minorías; mediante la colaboración, la representación política, el ejercicio de la libre determinación y autogobierno, el respeto y preservación del uso de su lengua así como de los derechos político-electorales.<sup>6</sup>

● Ante la exclusión y segregación de los pueblos indígenas, es a través de su lucha social e histórica que hacen frente a la instauración de diversas formas de gobierno en Latinoamérica, buscando la igualdad y la no minoración de su conducción en un contexto social y cultural donde el poder, el cambio social y tecnológico, la modernidad y la discriminación, señalan y

---

<sup>5</sup> Hernández, Miriam. Sobre los sentidos de “multiculturalismo” e “interculturalismo” *Ra Ximhai*, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto, 2007, pp. 429-442, Universidad Autónoma Indígena de México, disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46130212>, consultado el 26 de julio de 2020.

<sup>6</sup> Multiculturalismo y democracia, disponible en [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/cuaderno\\_26.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/cuaderno_26.pdf), consultado el 22 de marzo de 2020.

cuestionan el uso de sus tradiciones y lengua, lo cual los vuelve diferentes categorizándolos y asociándolos con el atraso, la pobreza y marginación.

Es importante referenciar un contexto donde la ejecución de políticas neoliberales en los años noventa en América Latina, originaron movimientos sociales indígenas, sirvieron como referente a movilizaciones sociales de diversos grupos colectivos, donde a través de un arduo y largo camino de lucha y participación social, se incorporaron temas en la agenda pública, de sociedades que piensan, actúan y viven de manera diferente.<sup>7</sup>

La afirmación del movimiento neoliberal vio dificultad en la imposición de sus políticas, las cuales hicieron frente los movimientos sociales indígenas para legitimar la defensa de su cultura, esto es, que, a través de cambios en el sistema de representación, buscaron dar un nuevo enfoque a la democracia y procesos de participación política y ciudadana, teniendo como referente la celebración del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el debate sobre la exclusión social de los indígenas, no se debe perder de vista que la modernidad disocia la integración de las diversidades, donde coexisten historias, costumbres, pensamientos, sabidurías e idiosincrasias que veneran al cosmos, realizan cultos y rituales al medio ambiente y a las tradiciones milenarias que heredan. Este amplio tema, merece ser tratado con amplitud desde un estudio de la visión sociológica, cultural y política de la lucha social indígena por el respeto de sus derechos, lo cual no forma parte del estudio de este trabajo.

A raíz de la época de la conquista, los movimientos indígenas han buscado alcanzar espacios de inclusión que prevalezcan y respeten el derecho de igualdad, a través de la revisión y reforma de las viejas prácticas de gobierno en la generación e implementación de políticas públicas.

Un caso significativo en la nación mexicana es el movimiento social del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que surge al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio, cuyo fin era operar prácticas neoliberales y de globalización. Dicho movimiento armado, demandaba mejores condiciones de vida, respeto por sus derechos como trabajo, alimentación, vivienda, salud, educación, paz y seguridad, lo que derivó en extensos trabajos coordinados entre la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) con el Gobierno Federal de aquella época, que sirvieron como referente para reformar la norma fundamental de 1917, para en 2001 establecer

<sup>7</sup> Dávalos, P., *Movimientos Indígenas en América Latina: el derecho a la palabra*, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/davalos/CapDavalos.pdf>, consultado el 28 de marzo de 2021.



ROMY SALVADOR AQUINO

en diversos artículos de la Constitución Federal, el reconocimiento de las garantías básicas y derechos de los pueblos y comunidades indígenas para procurarles una vida digna.

#### IV. PUEBLOS INDÍGENAS

70 La sociedad como agrupación de personas con características e intereses individuales, particularidades psicológicas, sociales, económicas y culturales; reconoce, diferencias, vulnerabilidades y afinidades, en las que los consensos y disensos por generar el bien común no deben dar cabida al rezago y desventajas sociales, si no a la afirmación, aceptación e incorporación de su desarrollo y progreso.

●  
○  
●  
Partiendo de la diversidad y pluralidad de las personas en una sociedad, se encuentran los indígenas,<sup>8</sup> que son los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas u originarios que viven situaciones de desigualdad, desventaja y vulnerabilidad hacia su persona y/o hacia los grupos o espacios donde cohabitan; por la condición social, económica, cultural, de origen, de raza, de género, de religión y de preferencias sexuales, entre otras. La idiosincrasia, los juicios de valor, estigmas y la discriminación, les coloca en situaciones de detrimento social en relación con los demás integrantes de la sociedad.

Las comunidades y pueblos indígenas, conservan una cultura, lengua, historia, sistemas jurídicos y políticos propios de su cosmovisión, con un arraigo por el medio ambiente, el entorno en el que habitan, donde a través de su derecho de autoadscripción, se identifican y consideran indígenas, independientemente de que hablen o no una lengua originaria; estas circunstancias lamentablemente les colocan en situaciones de desarraigo, discriminación, rechazo de sus culturas, y peor aún en estado de indefensión, porque se conculcan sus derechos humanos.

En el ámbito internacional y nacional, se ha buscado acrisolar el esfuerzo por la erradicación de la trasgresión de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en la creación de instrumentos jurídicos y mecanismos que protejan y promuevan el respeto de sus derechos, de conformidad con

---

<sup>8</sup> El término indígena significa la persona “originaria de un país”, como hemos reiterado, el concepto está vinculado con significaciones culturales, sociales, económicas y políticas, donde fundamentalmente se les concibe como una minoría. En la actualidad es el término que se utiliza en la ley fundamental mexicana. Federico Navarrete Linares, *Los pueblos indígenas de México*, 2008, disponible en [http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia\\_nacional\\_pueblos\\_indigenas\\_mexico.pdf](http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf), consultado el 20 de agosto de 2020.

la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el continente americano, la Organización de Estados Americanos, ratificó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que contiene las directrices mínimas para respetar los derechos de los pueblos indígenas; donde cabe precisar que no es un documento vinculante, sino de carácter moral.

En 1957 la OIT, elaboró el Convenio 107, sobre poblaciones indígenas tribales, para tratar asuntos indígenas; documento que precedió a la creación del Convenio 169, como el marco normativo que sentó las bases para la protección de los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

La ONU realiza trabajos respecto a la discriminación de los pueblos indígenas, emitiendo recomendaciones y medidas nacionales e internacionales encaminadas a erradicarla; cuyo trabajo más emblemático fue el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2006.

La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, es el instrumento internacional creado para determinar que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho al disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales. Se afirma que sus integrantes son libres e iguales a todos los demás pueblos, pero reconociendo sus diferencias; pues tienen derecho a la libre determinación; a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; tienen derecho a participar plenamente, si es que lo desean en la vida política, económica, social y cultural del Estado; tienen derecho a practicar, preservar y manifestar sus costumbres y tradiciones espirituales y culturales; tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y seguridad; derecho a que la diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la información pública.<sup>9</sup>

México ratificó el Convenio 169 de la OIT en septiembre de 1990, entrando en vigor en septiembre de 1991; garantizando entre otros derechos, los de trabajo, la tierra y territorio, salud, educación y respeto a usos y costumbres de los indígenas.

<sup>9</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, disponible en [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf), consultado el 23 de julio de 2020.



ROMY SALVADOR AQUINO

## V. PUEBLOS ORIGINARIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

72 Considerando la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración de los Pueblos Indígenas, de acuerdo con los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que en territorio nacional, las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, y que la nación mexicana es única e indivisible, con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, distinguiendo como comunidades, a quienes sean integrantes de un pueblo indígena, que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

A nivel local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 17 precisa que la entidad mexiquense tiene una composición pluricultural y pluriétnica, sustentada originariamente en sus pueblos indígenas; reconociendo al mazahua, otomí, náhuatl, matlazinca, tlahuica y aquellos que se identifiquen con algún otro pueblo indígena; en que las autoridades promoverán su participación en todos los ámbitos del desarrollo del estado, en igualdad de condiciones y oportunidades.

La Ley reglamentaria del artículo 17 de la Constitución local, crea la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, que establece las directrices sobre el reconocimiento y regulación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, asentadas en la entidad mexiquense, el respeto por su autonomía, su libre determinación, la facultad de utilizar sus usos y costumbres, el disfrute de los recursos naturales dentro de su territorio y propiciar las condiciones de igualdad, así como el acceso a la información, entre otros.<sup>10</sup>

De acuerdo con información del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CEDIPIEM), en el Estado de México los pueblos originarios se concentran en 43 de 125 municipios,<sup>11</sup> caracterizados por la utilización de costumbres, usos y tradiciones que constituyen el estribo de su conocimiento y sistemas de organización; integrados por un componente pluricultural y pluriétnico que se preserva en colectividades;

---

<sup>10</sup> Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig090.pdf>, consultado el 30 de mayo de 2020.

<sup>11</sup> Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, disponible en <http://cedipiem.edomex.gob.mx/localizacion>, consultado el 22 de enero de 2020.

en que se aproximan coyunturas históricas para constituir una identidad cultural que privilegia primigeniamente el uso de una lengua propia que los identifica y diversifica de entre el resto de la población mexiquense.

La composición pluricultural del Estado de México se conforma primordialmente con los pueblos indígenas, mazahua, otomí, náhuatl, matlazinca y tlahuica. De acuerdo con los Censos y Conteos de Población de Vivienda del INEGI 2020, en el Estado de México 415,450 personas de cinco años y más, son la población hablante de una lengua indígena, de un total de 16,992,418 habitantes, mostrando que sólo el 2.57% del sector de la población habla una lengua indígena. Bajando el porcentaje en comparación con el 2015.<sup>12</sup>

De acuerdo con datos del Panorama Sociodemográfico del Estado de México para el 2015, respecto a los 16,187,608 habitantes, la población indígena de tres años y más que hablaba alguna lengua indígena era el 2.74%. En cuanto a la población que tenía acceso al servicio de internet fue de 34.3% y el 34.0% tenía acceso a una computadora.<sup>13</sup>

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, elaboró el Índice de Rezago Social que resume indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios de vivienda) para generar información que analiza la desigualdad de coberturas sociales en el Estado de México y el resto del país; en el que se observa que ocupó el lugar número 22 en la Federación con un grado de rezago social bajo, donde el 0.41% de la población no disponían de energía eléctrica.

Para el 2018, un 9.6% de la población en la entidad mexiquense sufría de carencia en la calidad y espacios de la vivienda, colocando al 42.7% de la población en situación de pobreza<sup>14</sup> y en ese mismo año, pero a nivel nacional el 69.5% de la población indígena en territorio mexicano se encontraba en situación de pobreza.

Estos son algunos datos estadísticos que reflejan la situación precaria en que vive la población indígena en el Estado de México, que ponen de manifiesto la pobreza, rezago, marginación, discriminación, falta de servicios básicos de salud, vivienda, alimentación, educación, y la brecha digital por la falta de acceso al internet y a los medios de comunicación

<sup>12</sup> INEGI, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>, consultado el 1 de abril de 2021.

<sup>13</sup> INEGI, disponible en [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/panorama/702825082246.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082246.pdf), consultado el 1 de abril de 2021.

<sup>14</sup> CONEVAL, disponible en [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Estado-deMexico/Paginas/Pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Estado-deMexico/Paginas/Pobreza_2018.aspx), consultado el 2 de abril de 2021.



ROMY SALVADOR AQUINO

tecnológica para poder ejercer plenamente sus derechos humanos, por lo que vuelve aún más complejo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, el 66% de las personas encuestadas creyeron que la pobreza de las personas indígenas se debía a su cultura, y el 65% consideró que en el país se respetan poco o nada los derechos de las personas indígenas.<sup>15</sup>

74

Lo anterior, puede resultar una situación compleja, irrisoria y ríspida, si se toma en consideración que existe un contexto donde la influencia de factores como el grado de marginación, analfabetismo, la discriminación en el acceso a la justicia, la prestación de los servicios públicos para las personas que integran las comunidades y pueblos originarios es accesible solo en el idioma español; demuestra la insuficiencia presupuestal en la administración pública del Estado de México, para hacer efectivas las acciones y políticas de inclusión y respeto por los derechos humanos de este grupo en situación de vulnerabilidad.

Atendiendo a lo que antecede, se trasgrede la premisa de la normatividad mexicana que regula el tema de la traducción y accesibilidad a las lenguas indígenas, la cual determina que se procurará realizar en la medida de lo posible. Por lo tanto, habría que valorar cuál sería esa cuantificación de la procuración en la medida de las posibilidades públicas y presupuestarias del Estado, dar atención a este punto.<sup>16</sup>

Hasta este momento, es interesante comentar que ejerciendo el derecho de acceso a la información y para abonar a los argumentos que se esgrimen en este trabajo, se solicitó a diversas dependencias de la administración pública mexiquense, información sobre el uso de las lenguas originarias en sus sitios electrónicos o la atención y respuesta a las solicitudes de información que pudieran ser formuladas por las y los integrantes de los pueblos y comunidades originarios del Estado de México en el periodo de 2018 a 2020.

Ahora bien de acuerdo con la solicitud de información número 00020/CEDIPIEM/IP/2020, realizada el 4 de agosto de 2020, se pidió al CEDIPIEM, informar en que idioma proporciona sus servicios públicos a la población mexiquense incluidos las y los integrantes de las comunidades y

<sup>15</sup> Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, disponible en [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017\\_08.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf), consultado el 31 de marzo de 2021.

<sup>16</sup> El artículo 13 párrafo segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, refiere la traducción de las lenguas indígenas a la que se alude, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_130820.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf), consultado el 28 de julio de 2020.

pueblos originarios; señalando que los servicios que otorgan a la población indígena y público en general es en idioma español y que a la fecha de la solicitud, no contaban con el servicio de traductores de las principales lenguas originarias mexiquenses.

De lo que precede, exponencialmente se desprende una falta de funcionalidad normativa y operativa de los artículos 5o. y 7o. de Ley General de Derechos Lingüísticos de los pueblos indígenas por parte del CEDI-PIEM, siendo el organismo público descentralizado cuyo objeto es definir, promover, orientar, evaluar y dar seguimiento a las políticas, programas, estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

Aunado a lo anterior, derivado de la revisión, análisis, investigación y búsqueda que se hizo en las páginas electrónicas de los 43 municipios donde más se concentran los pueblos y comunidades originarios de la entidad mexiquense; en los meses de enero a julio de 2020, relativo a la inclusión de información en lenguas originarias o de la traducción de las páginas institucionales municipales a dichas lenguas; se encontró solamente en las páginas de los gobiernos municipales de Temoaya y Villa del Carbón, una imagen traducida al otomí y un apartado de asuntos indígenas pero en lenguaje español, respectivamente.<sup>17</sup>

Como resultado de lo anterior, se puede advertir que la subestimación de las lenguas de los pueblos indígenas afecta el disfrute de sus derechos humanos, tal es el caso del derecho de acceso a la información; porque se ve reducida la posibilidad de conocer cómo funciona el ejercicio de este derecho, pues es ínfima la posibilidad de tener acceso a la información pública (Apreza, 2019: 1025).

Resulta inconcuso que las y los integrantes de las comunidades y pueblos originarios, puedan hacer frente a las exigencias de la vida pública, participar en asuntos democráticos propios del entorno social, cultural y político donde cohabitan y contar con elementos mínimos que les permita el saber y conocer la información propia del ejercicio de sus derechos humanos, como lo señala el artículo 7o. de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que establece que las lenguas indígenas serán válidas al igual que el español para cualquier asunto o trámite que sea de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública, por lo que es tarea del Estado garantizar el ejercicio de estos derechos a través de la adopción e instrumentación de

<sup>17</sup> Ayuntamiento de Villa del Carbón y Ayuntamiento de Temoaya, disponible en <http://www.villadelcarbon.gob.mx/> y <http://www.temoaya.gob.mx/index.php>, consultado el 28 de julio de 2020.



ROMY SALVADOR AQUINO

medidas para que las instancias que correspondan puedan atender y resolver los asuntos planteados en lenguas indígenas.<sup>18</sup>

## VI. CASO: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LENGUAS ORIGINARIAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

<sup>76</sup> Las leyes establecen la interacción de las personas en la esfera de la vida política y las costumbres de la sociedad. La decadencia de las naciones empieza con el socavamiento de la legalidad, ya sea cuando el gobierno en el poder abusa de las leyes, ya sea cuando la autoridad de su origen se convierte en dudosa o cuestionable. En ambos casos las leyes pierden su validez, con lo que la nación, conjuntamente con su credo en las propias leyes, pierde su capacidad de acción política responsable (Arendt, 2008: 37).

Se considera que las acciones públicas y políticas, deben evitar la opacidad en cuanto al imperio de la ley en la aplicación de las normas jurídicas y dar apertura a la democracia evitando ese socavamiento a la legalidad; donde mediante valores y ética en el actuar del Estado, genere confianza y aceptación de la colectividad por la ejecución de la gobernabilidad democrática.

Para crear una sinergia entre la administración pública con la ciudadanía, es significativo fomentar y preservar el respeto por la ley, generar espacios de participación, que discurren hacia la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la colaboración y el diálogo en un gobierno abierto donde las disposiciones legales, nacionales y locales, garanticen que el poder público materialice la aplicación de la norma para la protección del desarrollo de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Por cuanto hace a la decisión de sus sistemas de convivencia y organización tanto social, económica, política y cultural, así como la participación en la vida y desarrollo público del Estado, se vincula con el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información pública en lenguas originarias de las y los miembros de las comunidades y pueblos indígenas de la entidad mexicana, a través del uso de los portales digitales traducidos a sus lenguas.

Es preciso puntualizar que el principio rector de máxima publicidad, se constriñe al derecho constitucional de acceso a la información estable-

---

<sup>18</sup> Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257\\_200618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf), consultado el 30 de julio de 2020.

cido en el artículo 60. constitucional, el cual constituye la premisa que toda persona tiene el libre acceso a la información pública; esto es la facultad de revisión de la ejecución y actuación de la función pública a través de la vigilancia ciudadana; por lo que la administración pública, normativa y obligatoriamente tiene el deber de salvaguardarla para las personas.

El acceso a la información, es el derecho que detenta cualquier persona, para saber, conocer y recibir la información que normativamente genera y produce el Estado, la cual deberá entregar cuando sea objeto de solicitud de acceso a la información o sea una obligación legal de transparencia; pues atendiendo al principio de máxima publicidad; la información al generarse en el marco de sus atribuciones normativas y operativas, se convierte en un bien público, que debidamente tiene que estar documentado, archivado, organizado, resguardado y conservado para su consulta pública.

En el ejercicio del derecho de acceso a la información pública toda persona tendrá acceso a la información pública; por ende las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos del derecho público sin desapegarse de la cosmovisión y uso de sus tradiciones y cultura, podrán participar en la vida pública del Estado, haciendo uso de sus derechos, entre ellos ejercer su derecho a saber, acceder y conocer la información del entorno social y público donde cohabitan.

El procesamiento de la información y su sistematización tienen un valor añadido respecto a los datos que difunden las administraciones públicas, ya sea porque se trate de información pública de oficio o de solicitudes de información (Peschard, 2017:193); donde el derecho de acceso a la información, se integra con el conocimiento y ejecución de mecanismos y procedimientos determinados y definidos que se instauran para la transparencia, la entrega de información y la rendición de cuentas, cuya práctica debe ser accesible para una ciudadanía participativa que contribuya al desarrollo de la vida democrática.

Es así que, el reconocimiento del derecho a la pluriculturalidad, caracterizada por la utilización de costumbres, usos y tradiciones que constituyen el estribo del conocimiento y sistemas de organización, conformados por un componente pluricultural y pluriétnico que se preserva en los pueblos y comunidades indígenas, se reúnen coyunturas históricas para constituir una identidad cultural que favorezca el uso de una lengua propia que los identifican y diversifican de entre el resto de la población mexiquense con quienes coexisten.

Lo anterior se robustece con la tesis número 1a. CXLIX/2016 (10a.) emitida por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, que señala que



ROMY SALVADOR AQUINO

los pueblos indígenas tienen derecho a emplear y preservar su lengua que incide en el reconocimiento y protección de la pluriculturalidad.

Respecto al binomio que existe entre del derecho por el respeto a la democracia pluricultural<sup>19</sup> y el de acceso a la información pública en lenguas originarias, requiere una mayor sensibilidad por parte del Estado en la procuración para que estos derechos sean asequibles a quienes integran las comunidades y pueblos indígenas; avizorando esfuerzos y obligaciones por la administración pública en la aquiescencia sustantiva de normatividad que proteja el uso de sus lenguas en el acceso a la información pública. Tal es el caso de la aprobación por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) de los Lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información, en un lenguaje sencillo, con accesibilidad y traducción a lenguas indígenas así como los criterios del Sistema Nacional de Transparencia para que los Sujetos Obligados garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales a grupos vulnerables.

En cuanto al tema sobre el acceso a la información pública en lenguas originarias, es dable considerar que a través de mecanismos de colaboración y participación entre el Estado, ciudadanía, sociedad civil y pueblos indígenas se fortifique la cultura política-democrática, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. Cuyo resultado serán personas mejor informadas, participativas e involucradas en los asuntos públicos para la formulación de planes, proyectos, programas y políticas públicas que les sean propias y benéficas.

Es necesario enfatizar, que la preservación de la lengua de las comunidades y pueblos originarios en el Estado de México, es una cuestión que tanto normativa como culturalmente debe respetarse y protegerse, pues como lo señalan los artículos 28 y 30 del Convenio 169 de la OIT, los Estados deberán adoptar disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos, así como la promoción de sus prácticas y desarrollo, con el fin que se recurra de ser necesario a traducciones escritas y a utilizar medios de comunicación de masas en sus lenguas.

---

<sup>19</sup> De acuerdo con la Carta de Derechos Humanos Emergentes, el derecho a la democracia plural, contempla el derecho a la pluriculturalidad, que debe de garantizar el derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de respeto mutuo entre personas y grupos de diversos orígenes, lenguas, religiones y culturas, disponible en [https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/SeminarioCETis/Documentos/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/1\\_d\\_h/1.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/1_d_h/1.pdf), consultado el 25 de junio de 2020.

Por lo que respecta a la parte medular de la traducción de los portales traducidos a las lenguas originarias en el Estado de México, de conformidad con la solicitud de acceso a la información 00516/SF/IP/2020 realizada a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, se preguntó desde cuando operan los vínculos que fueron traducidos a las cinco lenguas originarias de la página electrónica del Gobierno del Estado de México, respondiendo que operan desde los meses de febrero y julio de 2019. Realizándose en 2020, 3,759 consultas de dichos espacios, es decir solo el 0.9% de participación de los 415,450 habitantes que hablaban dichas lenguas en el referido año.

79

En la entidad mexiquense, hasta el 2019, se realizó la traducción en texto y audio de la página electrónica del Gobierno del estado a las cinco lenguas originarias mazahua, otomí, náhuatl, tlahuica y matlazinca, con el fin de atender objetivos de desarrollo sostenible, promover la inclusión, aminorar la brecha digital indígena y el derecho de acceso a la información pública en la población indígena de la entidad mexiquense,<sup>20</sup> hecho que es dable cuestionar, puesto que la administración pública mexiquense consideró que la “procuración” en la medida de sus posibilidades tanto operativas como presupuestarias para traducir a lenguas originarias vínculos específicos de su página *web*, fue posible tres años después de la aprobación de los citados lineamientos del INAI; los criterios del Sistema Nacional de Transparencia, así como de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; normatividad aprobada en el 2016.

Por su parte, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), atendiendo a la solicitud de información 00606/INFOEM/IP/2020 efectuada en el mes de agosto de 2020, se le requirió la información respecto a los proyectos, programas, estrategias, planes de acción en que el INFOEM asegure que se cumpla el derecho de acceso a la información pública en lenguas originarias para los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México, en el periodo de 2018-2020; a lo que respondió:

...el INFOEM cuenta con distintos materiales traducidos a las cinco principales lenguas indígenas que se hablan en el Estado de México: náhuatl, matlazinca, mazahua, otomí y tlahuica, con apoyo del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México... el

<sup>20</sup> Aula Mexiquense, disponible en <https://www.aulamexiquense.com/cuenta-gobierno-estatal-con-portales-ciudadanos-en-las-cinco-lenguas-originarias/>, consultado el 21 de enero de 2020.

ROMY SALVADOR AQUINO

INFOEM para acercar el conocimiento de estos dos derechos a la población indígena, el pasado 18 de febrero del presente año, se realizó la firma de convenio con la Universidad Intercultural del Estado de México, con el objetivo de brindar una adecuada atención en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas. (*sic*)

80 En aras de fomentar la democracia pluricultural, el Instituto Electoral del Estado de México autoridad estatal en el ámbito electoral, en colaboración con la Universidad Intercultural del Estado de México, en el 2020 se realizó la traducción en las lenguas originarias mazahua, otomí, matlatzinka, náhuatl y tlahuica de las guías para la presentación de solicitudes de acceso a la información pública y de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales, así como formatos de solicitudes de acceso a la información pública y de Derechos ARCO ante el IEEM; disponibles en su página electrónica.<sup>21</sup>

Es importante conocer la información pública respecto a las medidas y acciones que se han llevado a cabo en el Estado de México para privilegiar el derecho de acceso a la información, que permitan de una forma transparente y abierta aperturar la información pública que poseen los sujetos obligados, en relación a la atención de los requerimientos de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para conocer la información contenida en los documentos públicos<sup>22</sup> que contribuyan al ejercicio del derecho a la verdad, el saber y a preservar la memoria institucional e histórica de la entidad mexiquense.

Como se ha analizado previamente, a través del ejercicio del derecho de acceso a la información, se estimó pertinente presentar el resultado de las respuestas obtenidas de los requerimientos que se formularon a algunos sujetos obligados del Estado de México, que proporcionaron la información relativa a la temática del ejercicio del derecho de acceso a la información en lenguas originarias.

Mediante las solicitudes de acceso a la información pública 00606/INFOEM/IP/2020, 00020C/CEDIPIEM/IP/2020 y 00270/SEGOB/

---

<sup>21</sup> Instituto Electoral del Estado de México, disponible en [https://www.ieem.org.mx/cs/boletin/2020/Oct20/B\\_158\\_051020.docx](https://www.ieem.org.mx/cs/boletin/2020/Oct20/B_158_051020.docx), consultado el 20 de octubre de 2020.

<sup>22</sup> El artículo 2o., fracción III de la Ley General de Archivos, señala que todos los archivos que produzcan los sujetos obligados deberán promover y favorecer la toma de decisiones, la investigación y el resguardo de la memoria institucional de México, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf), consultado el 24 de septiembre de 2020.

IP/2020, se requirió al INFOEM, CEDIPIEM y la Secretaría General de Gobierno (SEGOB) del Estado de México, conocer cuántas solicitudes de acceso a la información pública en lenguas originarias recibieron, tramitaron y atendieron en el periodo 2018 a 2020. Tanto el INFOEM como la SEGOB respondieron que no recibieron ni localizaron registro alguno de solicitudes de acceso a la información en lenguas originarias. El CEDIPIEM expidió el acuerdo CEDIPIEM-CT-EXT-04/001/2020, de inexistencia de la recepción de solicitudes de acceso a la información pública en lenguas indígenas.

81

Es importante reflexionar el impacto de los proyectos, programas y políticas públicas locales que se deberían destinar en favor de las comunidades y pueblos originarios, tomando en cuenta la diversidad de culturas, pero sobre todo la prevalencia de sus diferencias y desventajas sociales y económicas<sup>23</sup> frente al resto de la ciudadanía.

Respecto al contraste que existe en un contexto en el que el acceso sustantivo de las personas indígenas al ejercicio efectivo de sus derechos, es susceptible a las condiciones precarias en las que viven, aunado a la crítica, desconfianza y descontento por la falta de mecanismos suficientes, y eficaces para su amparo y defensa, se requieren marcos de acción donde las aristas democráticas y públicas aseguren que su opinión, voz y voto consideren sus características propias, costumbres, culturas y sobre todo el uso de sus lenguas.

Las condicionantes o limitantes respecto al derecho de acceso a la información de las personas que pertenecen a comunidades y pueblos originarios, se vinculan a situaciones como distinción en oportunidades de desarrollo y bien común, analfabetismo, pobreza, desigualdad económica, falta de recursos, rezago social, discriminación que vulnera su dignidad como personas, inequidad en el acceso a la educación, servicios públicos, vivienda, salud, alimentación y ausencia de traductores de las lenguas originarias en los sistemas de acceso a la justicia y los servicios públicos administrativos.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> De acuerdo con el estudio de la Medición de Pobreza 2018 de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el 69.5% de la población indígena en México se encontraba en situación de pobreza, donde un 31.1% se encontraba en un rezago educativo, disponible en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx), consultado el 20 de agosto de 2020.

<sup>24</sup> De acuerdo con el diagnóstico ampliado de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en 2010 el 43.8 de la población encuestada señaló que los principales problemas de las minorías étnicas son la discriminación, pobreza, lengua, respeto por sus costumbres, entre otros; donde además se considera que existen limitadas capacidades

ROMY SALVADOR AQUINO

En cuanto al respeto y reconocimiento de los derechos humanos, se tiene que tomar en consideración el binomio de las normas indígenas con las leyes de derecho positivo nacionales y locales, que se constriñan a los objetivos del Convenio 169 de la OIT, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, los tratados internacionales<sup>25</sup> y demás normatividad aplicable, para que contribuyan a mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas que integran una comunidad o un pueblo originario en la entidad, a través de campañas de promoción y difusión de sus derechos en sus lenguas.

82

## VII. CONCLUSIONES

Es importante advertir que la esencia medular de la inclusión, respeto y ejecución de una democracia pluricultural radica en reconocer una gobernabilidad de proximidad que implique la institucionalización de proyectos y programas, donde los consensos sociales sumen e incluyan la identidad cultural, los derechos colectivos y la integración social de los pueblos originarios.

Se debe apostar a que la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los pueblos originarios sea tangible y benéfica, pues como señala Dahl los derechos se deben poner a disposición de las personas para hacer efectiva su práctica, y no solo quedar plasmados en la norma y que esta no se vuelva real y positiva.

Es imperante aventajar la condición de vulnerabilidad en la que se estigmatiza a las personas de una comunidad o pueblo originario, es decir suprimir las prácticas de segregación y discriminación, a partir de acciones afirmativas e inclusivas que posibiliten superar la pasividad y asilamiento social; lo que significaría modificar el pensamiento de victimización que se les otorga por sus condiciones de desventaja, y a partir del binomio de derechos humanos y pluriculturalidad, incorporar a las personas indígenas como actores sociales, tomadores de decisiones públicas y políticas.

---

para el ejercicio de los derechos de la población indígena, disponible en [http://www.cdi.gob.mx/coneval/2015/cdi\\_prodei\\_diagnostico\\_ampliado\\_2016.pdf](http://www.cdi.gob.mx/coneval/2015/cdi_prodei_diagnostico_ampliado_2016.pdf), consultado el 22 de agosto de 2020.

<sup>25</sup> Se reformó en 2011 la Constitución Federal para incluir en su artículo 133 el reconocimiento y protección de los derechos humanos de las mujeres y de los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran contenidos en los tratados internacionales de los que México forme parte y ratifique.

Se debe promover la coexistencia de la diversidad cultural, que potencialice la interacción e inclusión de personas e instituciones que tomen en consideración las culturas, comunidades, grupos y pueblos indígenas, las cuales deben de ser igualmente protegidas, es decir toda persona toma parte libremente en la vida cultural de su comunidad, por lo que se prioriza que las personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas, se les garantice el goce del derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural y de acceso a las libertades fundamentales y derechos humanos.

83

Habrá que cuestionar cuál es el reto que representa para la administración pública estatal, hacer frente a las exigencias de la vida pública y privada de las y los integrantes de comunidades y pueblos originarios, para que tengan igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos humanos como son una vida digna, salud, educación, alimentación y acceder a la información pública, para contar con mejores elementos de desarrollo, de información y conocimientos públicos y propios de su entorno social, cultural y político donde coexisten; además que el reconocimiento de sus derechos lingüísticos, deben ser válidos al igual que el idioma español para cualquier asunto o trámite que sea de carácter público o privado; así como para acceder plenamente a la gestión de servicios e información pública.

Acto que se vuelve significativo con la propuesta de la Cámara de Diputados aprobada en marzo de 2021 por el Senado de la República, que reforma el artículo 2o. constitucional, para reconocer a las sesenta y ocho lenguas indígenas y el idioma español como lenguas nacionales, para utilizarse en igualdad de condiciones en los espacios públicos y privados.

Las prácticas públicas de gobierno tienen que simbolizar un avance importante en el modelo de inclusión social de la diversidad pluricultural estatal, en el ejercicio del derecho humano de acceso a la información de los pueblos y comunidades originarias. Sin embargo, ante la problemática que suele enfrentar este sector, respecto al desconocimiento y la desinformación de sus derechos, aunado a su situación económica, política, social, la brecha digital indígena, la limitante en el acceso a la educación básica que genera el analfabetismo, y la limitación de uso de las tecnologías de la información; vuelve más complejo el mecanismo de participación ciudadana en el ámbito de la transparencia, rendición de cuentas y del ejercicio del derecho de acceso a la información de las y los integrantes de las comunidades y pueblos originarios de la entidad mexiquense, como fue el caso planteado al conocer que no se han hecho solicitudes de acceso a la información en lenguas originarias a la administración pública mexiquense.

Se debe labrar más la cohesión del tejido social en cuanto a incentivar y atizar la aceptación y credibilidad de la exigencia colectiva vinculada con

ROMY SALVADOR AQUINO

84 realidades cambiantes y divergentes, para promover el reconocimiento del espacio de actuación de usos, costumbres, valores y condiciones de los pueblos y comunidades originarias, incentivar una educación intercultural, procurar el principio de igualdad y no discriminación relativo a la exigencia de condiciones de respeto por las libertades fundamentales y derechos humanos de todas las personas, aplicando los principios *pro persona* y de máxima publicidad que debe acatar el Estado de México en su actuación en la ejecución de las políticas públicas, así como en aplicar el impero de la ley en un estado de derecho democrático para todas las personas.

- 
- 
- 

En atención tanto a los marcos normativos internacionales como nacionales, se deben favorecer entornos incluyentes, de equidad y respeto, evitando acciones de discriminación y trato inequitativo que atenten contra la dignidad humana de las personas, focalizando e implementando puntos de acceso públicos que puedan regionalizar las zonas donde habitan los integrantes de los pueblos y comunidades originarios en la entidad mexiquense para evitar la brecha digital indígena; otorgándoles facilidades para el uso de las tecnologías de la información y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Finalmente tendría que ser operante la política de transparencia proactiva de los sujetos obligados en el Estado de México, para proporcionar información de interés público y/o en materia de difusión de derechos humanos traducida a las lenguas originarias de la entidad, en los espacios electrónicos de sus portales de transparencia.

En esta época frente a la pandemia que vivimos provocada por el virus *SARS-CoV-2*, los sujetos obligados de la federación cuyas actividades son consideradas como esenciales, han publicado información socialmente útil para la ciudadanía en la prevención de esta enfermedad para proteger el derecho a la salud; tal fue el caso del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, que publicó materiales en Lenguas Indígenas para las sesenta y ocho agrupaciones lingüísticas del país, para prevenir la propagación de la enfermedad COVID-19.<sup>26</sup>

La idea anterior se fortalece con lo mencionado por Fernand de Varennes, Relator especial sobre asuntos de las minorías en las Naciones Unidas, quien en noviembre de 2020 participó en el Panel Transparencia proactiva y prevención del COVID-19 en grupos vulnerables, organizado por el INAI en la Semana Nacional de la Transparencia, señalando que

---

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, disponible en [https://site.inali.gob.mx/Micrositios/materiales\\_de\\_prevencion\\_covid-19/index.html](https://site.inali.gob.mx/Micrositios/materiales_de_prevencion_covid-19/index.html), consultado el 17 de noviembre de 2020.

la falta de acceso a la información sobre cómo evitar la propagación de la enfermedad COVID-19 para los grupos vulnerables como son los pueblos y comunidades originarios, se convierte en una opacidad discriminatoria.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

APREZA, Socorro, *Derecho de acceso a la información de los pueblos y comunidades indígenas. Una vía de aseguramiento de los Derechos Humanos*, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LXIX, núm. 275, septiembre-diciembre 2019, disponible en <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71463>.

ARENDRT, H., *De la historia a la acción*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2008.

ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea*, Barcelona, Gredos, 2007.

Aula Mexiquense, disponible en <https://www.aulamexiquense.com/cuenta-gobierno-estatal-con-portales-ciudadanos-en-las-cinco-lenguas-originarias/>.

BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

CHOSMKY, *El Bien común*, Argentina, Siglo XXI, 2013.

Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, disponible en [http://www.cdi.gob.mx/coneval/2015/cdi\\_prodei\\_diagnostico\\_ampliado\\_2016.pdf](http://www.cdi.gob.mx/coneval/2015/cdi_prodei_diagnostico_ampliado_2016.pdf).

CONDE, S., *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Formación Ciudadana en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, disponible en <http://cedipiem.edomex.gob.mx/localizacion>.

DAHL, R., *La Democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1993,

DAHL, R., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 1998.

GARGARELLA, R., *Las teorías de la justicia después de Rawls*, España, Ediciones Paidós, 2008.

Instituto Electoral del Estado de México, disponible en [https://www.ieem.org.mx/transparencia2/fraccionIII\\_NANJO.php](https://www.ieem.org.mx/transparencia2/fraccionIII_NANJO.php).



ROMY SALVADOR AQUINO

KYMLICKA, W., *Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

LUHMANN, N., *Confianza*, España, Anthropos Editorial, 2005.

MORALES, Lourdes. *Multiculturalismo y democracia*, disponible en [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/cuaderno\\_26.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/cuaderno_26.pdf).

86 NAVARRETE Linares, F., *Los pueblos indígenas de México*, disponible en [http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia\\_nacional\\_pueblos\\_indigenas\\_mexico.pdf](http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf), 2008.

● PESCHARD, J., *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos*, Ciudad de México, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

○ QUILAQUEO, D., *Multiculturalidad e interculturalidad: desafíos epistemológicos de la escolarización desarrollada en contextos indígenas*, Alpha no. 37, Osorno, dic. 2013, disponible en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22012013000200020](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22012013000200020).

● SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de., *La democracia en América I*, España, Alianza Editorial, 2006

WEBER, M., *El Político y el científico*, México, Premia Editora de Libros S.A. 1981.

*World Justice Project, Index of Rule of law*, disponible en [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf).

### Marco normativo

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, disponible en [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf).

Ley General de Archivos, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf).

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257\\_200618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_130820.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf).

Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig090.pdf>.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS  
DE REINO UNIDO Y MÉXICO.  
UNA COMPARACIÓN DE SU DISEÑO  
*THE PUBLIC OPEN DATA POLICIES  
OF THE UNITED KINGDOM AND MEXICO.  
A COMPARISON OF THEIR DESIGN*



*Claudia CARRASCO BAUTISTA\**  
*Alejandro NAVARRO ARREDONDO\*\**

RESUMEN. El objetivo de este artículo es analizar las políticas públicas de datos abiertos diseñadas por Reino Unido y México, dos países que pese a contar con sistemas políticos diferentes, uno de corte parlamentario y uno de naturaleza presidencialista, han obtenido los puntajes más altos en una de las principales métricas de transparencia: el Barómetro de Datos Abiertos. Para lograr este objetivo se comparan los elementos con los que fueron diseñadas estas políticas públicas. El argumento central de este artículo es que los buenos resultados obtenidos por estos dos países en materia de transparencia se deben, en gran medida, a que sus respectivas políticas de datos abiertos se diseñaron bajo los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información. Así, una de las principales aportaciones de este análisis es la identificación de los elementos necesarios para formular acciones efectivas de transparencia y apertura gubernamental.

\* Maestrante en gobierno y asuntos públicos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), correo electrónico: [carrasco.bautista@gmail.com](mailto:carrasco.bautista@gmail.com).

\*\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, correo electrónico: [anavarroa@correo.xoc.uam.mx](mailto:anavarroa@correo.xoc.uam.mx).

Fecha de recepción: 12 de marzo de 2021.

Fecha de dictamen: 14 de junio de 2021.

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

PALABRAS CLAVE. Políticas públicas, datos abiertos, apertura gubernamental, análisis comparado.

88

●  
○  
●

*ABSTRACT. The objective of this article is to analyze the open data public policies designed by the United Kingdom and Mexico, two countries that despite having different political systems, one of a parliamentary court and one of a presidential nature, have obtained the highest scores in one of the main transparency metrics: the Open Data Barometer. To achieve this objective, the elements with which these public policies were designed are compared. The central argument of this article is that the good results obtained by these two countries in terms of transparency are due, in some measure, to the fact that their respective open data policies were designed under the principles of quality, relevance and social re-use of information. Thus, one of the main contributions of this analysis is the identification of the necessary elements to formulate effective actions of transparency and government openness.*

*KEYWORDS. Public policies, open data, government openness, comparative analysis.*

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es realizar un análisis comparativo de las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México, dos países que pese a contar con sistemas políticos diferentes, uno de corte parlamentario y uno de naturaleza presidencialista, han obtenido los puntajes más altos en una de las principales métricas internacionales de *open data*, el llamado Barómetro de Datos Abiertos u *Open Data Barometer (ODB)*. Ante esta situación surge una importante interrogante: ¿Qué factores han contribuido al éxito del diseño de las políticas de datos abiertos de Reino Unido y México? Sin duda, la respuesta a esta pregunta de investigación permitirá una mejor identificación de los elementos necesarios para formular acciones efectivas de transparencia y apertura gubernamental. Cabe señalar que este tipo de políticas busca la apertura de datos gubernamentales para que sean modificables y reutilizables, de manera que puedan ser empleados para producir estadísticas y conocimientos socialmente útiles.

Como se verá más adelante, el argumento central de este artículo es que los buenos resultados de estos dos países en materia de transparencia se deben, en gran medida, a que ambos han desplegado una serie de herramientas que promueven que el diseño de sus respectivas políticas de datos abiertos se realice bajo los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información. Entre dichos instrumentos destacan: a) una ley o normatividad que regula la política pública de datos abiertos, en donde se da carácter obligatorio a estos principios; b) una guía o manual de implementación con actividades y responsabilidades asignadas a diversas instituciones públicas, afines a tales preceptos; y c) un conjunto de actores encargados de vigilar el cumplimiento de dichas tareas, así como de efectuar otras acciones orientadas a asegurar la calidad, confiabilidad y utilización social de los datos abiertos.

89

De esta forma, este artículo se estructura por cuatro apartados. En el primero se exponen los fundamentos conceptuales y metodológicos para la aplicación del enfoque comparado de políticas públicas. En el segundo se hace una breve recopilación acerca de los orígenes de las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México. En el tercero, se exponen las variables explicativas o factores que facilitan comprender por qué ambos países han logrado obtener una calificación superior a los 60 puntos en el ODB. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan una serie de reflexiones finales o conclusiones.

## II. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DEL ENFOQUE COMPARADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas, desde una perspectiva comparada, ha planteado una pregunta de interés por resolver: ¿Por qué comparar políticas públicas? La respuesta a esta interrogante apunta a generar conocimiento acerca de la forma en la que gobiernos con regímenes políticos diferentes, buscan atender y resolver problemas públicos similares. En ese sentido, las políticas públicas pueden considerarse como el conjunto de acciones y decisiones ejecutadas por actores públicos, con la participación de otros agentes, para dar respuesta a un problema que afecta un interés público (Arellano y Blanco, 2013:28). Al respecto, a la hora de intentar explicar por qué se necesita comparar esos conjuntos de acciones, algunos autores sugieren que el análisis comparado de políticas públicas contribuye a entender las razones por las que países tan diferentes reportan resultados similares y, si

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

esto depende o no, y en qué medida, de la serie de arreglos institucionales y actores que participan del diseño de una política pública (Gupta, 2012:15).

Así, el objetivo de las políticas públicas comparadas es abarcar las principales similitudes y diferencias de las acciones gubernamentales entre diversas unidades macrosociales. La tarea es comprender la mezcla de factores constantes y la variabilidad que caracteriza a las acciones de los gobiernos alrededor del mundo, teniendo en cuenta los contextos globales, regionales y nacionales en los que operan. Entonces, si se entiende a las políticas públicas como el estudio del conjunto de acciones dirigidas a resolver problemas públicos, el enfoque comparativo es simplemente la familia de estrategias y técnicas que promueven la comprensión de esas acciones desde una perspectiva comparada.

Ya sea que se le reconozca como campo o como método de estudio, la aplicación del enfoque comparado de políticas públicas resulta la mejor herramienta con que se cuenta, desde la ciencia política, para conectar conceptos con una realidad específica (verificación empírica de conceptos); así como para evaluar experiencias de políticas en diversos lugares y/o diversos momentos históricos; para observar las coincidencias y diferencias que existen entre acciones afines, a partir de establecer las variables o componentes explicativos que permiten describir y escudriñar el proceso o ciclo de una *policy*; al igual que para conocer la forma en que tal proceso repercute en los resultados alcanzados (Bulcourn y Cardozo, 2008).

En ese sentido, además de aportar elementos clave para dar solución a la interrogante sobre ¿Por qué comparar políticas públicas?, Bulcourn y Cardozo (2008) brindan algunas pistas para saber qué y cómo comparar. En relación al primero de estos aspectos, sobre el qué comparar, los autores refieren la necesidad de establecer y delimitar apropiadamente los conceptos que serán utilizados. Asimismo, destacan la importancia de alcanzar un equilibrio entre extensión, o cuántos casos serán abordados en la investigación comparada, e intensidad, en otras palabras, cuántas variables o atributos de dichos casos serán evaluados.

En segunda instancia, cuando tratan lo relativo a cómo comparar, Bulcourn y Cardozo (2008) enfatizan que para emprender un estudio de política pública desde el enfoque comparado, es preciso establecer el objeto y los objetivos de la comparación, elegir si la comparación será de tipo sincrónico (procesos o políticas que suceden al mismo tiempo, en contextos diferentes) o diacrónico (una misma política en diferentes momentos o periodos de tiempo), al igual que definir si se hará un abordaje por casos o uno por variables; entre otra recomendaciones.

Así, el enfoque comparado de políticas públicas puede considerarse como una estrategia para hacer inferencias sobre la causalidad de un fenómeno. Cabe señalar que no es la única estrategia metodológica que persigue este propósito. Sin embargo, los experimentos y el análisis estadístico, diseñados para descubrir relaciones de causa y efecto, involucran también una comparación entre observaciones, ya sean de individuos, grupos sociales o países. De esta forma, todas las investigaciones de causa y efecto son comparativas por naturaleza. Por ello, el enfoque comparado de políticas públicas también brinda, en un sentido científico tradicional, el análisis sistemático de las causas y efectos de un fenómeno social.

No obstante, con lo explicado hasta este momento, aún podrían quedar dudas acerca de qué se obtiene al comparar políticas públicas de diferentes países. La respuesta a esa interrogante es que un enfoque comparativo podría ampliar nuestra comprensión de los fenómenos político-sociales, lo que conduciría a elaborar tipologías más precisas sobre estos fenómenos y alcanzar un mayor poder explicativo e, incluso, predictivo de dichos fenómenos. Según Wiarda (1985), la fortaleza de un enfoque comparativo de políticas públicas radica en averiguar más sobre los lugares que menos conocemos. Sin duda, esta capacidad de conocer con mayor profundidad países extranjeros e interpretar los eventos que ocurren en ellos, adquiere mayor importancia a medida que el mundo se vuelve más interdependiente.

Pero Wiarda (1985) considera que el potencial explicativo es la mayor ventaja del enfoque comparativo. En ese sentido, los analistas de políticas públicas buscan comprender una variedad de sistemas políticos, no sólo para profundizar el conocimiento de dichos sistemas, sino también para formular y probar hipótesis sobre las mejores soluciones, que se han identificado en otros contextos, a los mismos problemas públicos. Así, esas hipótesis, una vez validadas y generalizadas, también tienen un potencial predictivo. La capacidad de predecir no es sólo un signo de conocimiento científico sistemático, sino que también brinda una base para extraer lecciones o recomendaciones de política de otros contextos geográficos.

Además de hacer frente a la cuestión de por qué comparar políticas públicas, al elegir el método comparado como estrategia para el análisis, se deben afrontar algunos retos metodológicos, como establecer con claridad la dimensión horizontal o el alcance espacial del estudio y la dimensión vertical o temporal del mismo. Para definir la primera dimensión (relativa al espacio) se debe especificar el criterio de selección bajo el que se elegirán los casos desde el plano territorial; de suerte tal que se puntualice si se contrastarán unidades a nivel nacional o subnacional, ya sea en modalidad intranacional (casos subnacionales de un mismo país) o entre unidades



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

subnacionales de distintos casos nacionales, o en el nivel supranacional o desde una perspectiva multinivel.

92 En tanto, en lo relativo a la dimensión vertical o dimensión temporal, se debe especificar si se optará por un estudio de tipo sincrónico (simultáneo), o por uno de clase diacrónico (también conocido como longitudinal) o si se decantará por una comparación diferida en el tiempo. Los estudios sincrónicos se realizan en un mismo momento o lapso de tiempo para todos los casos seleccionados. En tanto, los diacrónicos se centran en el cambio, por lo que miran los casos de estudio en diferentes periodos de tiempo. Finalmente, el tercero de ellos es la denominada comparación diferida en el tiempo, que representa una forma mixta entre los estudios sincrónicos y los diacrónicos (Lucca y Pinillos, 2015).

El siguiente desafío metodológico de un estudio comparativo de políticas públicas es el tipo de estudio que se seguirá; mismo que puede tomar al menos, los siguientes tres modelos: el diseño de sistemas más similares, el diseño de sistemas más diferentes y el análisis cualitativo comparativo (o QCA, por sus siglas en inglés). El diseño de sistemas más similares (DSMS) consiste en escoger los objetos de estudio que muestren la mayor similitud entre sí, excepto por el fenómeno que se busca comprender. En tanto, en el diseño de sistemas más diferentes (DSMD), los casos u objetos de estudio se eligen entre aquellos que son más distantes entre sí, fuera del fenómeno que está siendo observado (Carsten, 2008).

Por su parte, el análisis de configuraciones causales o *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) busca comprender cómo determinada configuración de condiciones causales suficientes y necesarias está vinculada con la presencia de un fenómeno particular. Esta técnica fue diseñada bajo el supuesto de que los fenómenos sociales resultan de una causación coyuntural múltiple, situación que es imposible de enfrentar con el DSMS o con el DSMD, ya que éstos establecen que un fenómeno es producido por un conjunto único de causas. Además, hay una diferencia en la lógica del DSMS y del DSMD comparado con el QCA. Mientras que los primeros están orientados a variables, el QCA sigue un enfoque orientado a los casos. Al hacer uso del DSMS o del DSMD, la ambición es probar el efecto de una o más variables independientes sobre la variable dependiente, mientras que el QCA analiza la interacción continua entre la teoría y los casos. En otras palabras, los primeros tienen como objetivo probar teorías, mientras que el QCA pretende descubrir teorías (Pérez, 2009).

De esta forma, para comparar las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México se utiliza el diseño de sistemas más diferentes (DSMD). Son dos las razones que justifican la selección de esta técnica:

1) el DSMD es apto para comparar países que son muy diferentes (es el caso de México y Reino Unido) en muchos aspectos: forma de gobierno y/o de Estado, nivel de desarrollo económico, cultura, religión e historia; excepto en dos características: el fenómeno investigado (puntajes altos en las métricas de transparencia) y las causas de este fenómeno; 2) el DSMD es particularmente útil cuando las variables a investigar se encuentran en un nivel subsistémico, en ese sentido, la comparación que aquí se hace entre Reino Unido y México se enfoca en variables que no son sistémicas (las características de sus políticas públicas de datos abiertos), es decir, no se relacionan con las características que los distinguen como sistemas (por ejemplo, forma de gobierno y/o de Estado) (Carsten, 2008).

93

Así, para evitar que la inclusión de muchas variables dificulte los ejercicios de comparación, el DSMD intenta excluir tantas variables sistémicas como sea posible de los modelos de análisis. Esto se hace mediante el estudio de las interacciones entre las variables independientes y la dependiente en contextos sumamente diversos. El principio es sencillo: cuanto más difieren los contextos analíticos en términos sistémicos, mayor es el número de factores que se pueden descartar del ejercicio comparativo y mayor es la asociación entre variables (dependiente e independientes) que se identifica en los casos comparados (Teune y Przeworski, 1981). En otras palabras, la idea central del DSMD es comparar dos casos que sean diferentes en casi todos los aspectos, excepto en las variables bajo investigación. La lógica del DSMD es que las características que hacen diferentes a los sistemas sean consideradas variables de control y las características que los hacen similares sean variables operativas (Teune y Przeworski, 1981).

Así, una vez establecidos los fundamentos conceptuales y metodológicos a tomar en cuenta para realizar este análisis de políticas públicas comparadas, en el siguiente apartado se explicará la manera en que estos elementos serán puestos en práctica para comparar las políticas de datos abiertos implementadas por Reino Unido y México.

### III. ANTECEDENTES Y ORÍGENES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS DE REINO UNIDO Y MÉXICO

Las políticas públicas de datos abiertos son un subconjunto de acciones que forman parte del movimiento de Gobierno Abierto (Attard *et al.*, 2015). Este movimiento busca una transformación democrática radical al aprovechar el valor de los datos abiertos para la sociedad a través de tres principios: 1) apertura, 2) participación y 3) colaboración (Janssen, 2012). Por lo tanto,

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

la apertura de datos gubernamentales no es el objetivo final, sino un mecanismo democrático para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones (Baack, 2015). De hecho, el Gobierno Abierto surgió como un movimiento multilateral importante en diversos países a principios del siglo XXI y representa un cambio de paradigma en la forma en que los gobiernos dan forma a sus relaciones con el público (Piotrowski, 2017).

94 ●  
○  
●  
Ahora bien, no existe una definición única y universalmente aceptada de políticas públicas de datos abiertos (Kitchin, 2014; Mayer-Schonberger y Cukier, 2013). Como resultado, estas acciones a menudo están vinculadas conceptualmente con los grandes propósitos de Gobierno Abierto (Bertot *et al.*, 2014). De hecho, esto ha creado una ambigüedad conceptual entre datos abiertos y gobierno abierto. Esto se complica aún más por la interpretación flexible del término “datos”, que puede abarcar cualquier cosa, desde conjuntos de datos dispersos sin procesar hasta informes escritos. Así, esta ambigüedad conceptual ha dificultado el progreso en el desarrollo de avances teóricos y prácticos sobre las políticas públicas de datos abiertos (Marjanovic y Dubravka, 2016). También es posible que esta ambigüedad permita a ciertos gobiernos argumentar que implementan políticas públicas de datos abiertos simplemente habilitando sitios *web* (Bertot *et al.*, 2014) o publicando bastante información gubernamental, independientemente de su utilidad para facilitar los objetivos de transparencia y rendición de cuentas (Janssen *et al.*, 2012).

Pese a estas ambigüedades, algunas definiciones de datos abiertos se centran en su propósito y su función clave para permitir la apertura del gobierno. Por ejemplo, el *Open Data Institute* (ODI, 2013) afirma que: “Los datos abiertos son datos a los que cualquiera puede acceder, usar y compartir”. Por su parte, la *Open Knowledge Foundation* (s/f) afirma que: “Los datos abiertos pueden ser utilizados, modificados y compartidos libremente por cualquier persona, para cualquier propósito”. En ese sentido, la apertura de datos gubernamentales es crucial para distribuir libremente la información necesaria para producir estadísticas y conocimientos socialmente útiles (Kitchin, 2014). Geiger y Von Lucke (2012) caracterizan esta forma de participación ciudadana en el gobierno abierto como “*hackeo cívico*”, que se entiende como el uso de datos abiertos para hacer que los gobiernos sean más responsables y para encontrar soluciones creativas a problemas públicos.

Con respecto a la definición de datos gubernamentales abiertos, Geiger y Von Lucke (2012:269) señalan que son todos aquellos “datos almacenados del sector público que podrían ser accesibles por el público sin ninguna restricción de uso y distribución”. Estos autores comentan que

dicha definición, excluye la publicación de datos que deben permanecer confidenciales o contienen secretos industriales y, por lo tanto, no deben ser publicados. Pero, salvo estas restricciones, todos los datos almacenados por el sector público pueden ser analizados, buscados, filtrados, formateados, monitoreados y editados. Algunos de esos datos consisten en estadísticas, mapas, planos, información contable, leyes y otras publicaciones. Asimismo, el gobierno debería abrir no solo datos brutos, sino también información y publicaciones basadas en estos datos.

95

No obstante, para una implementación exitosa de políticas públicas de datos abiertos, el conocimiento puro de los datos no es suficiente. Además, se deben asegurar otros elementos institucionales muy importantes: 1) se debe diseñar un marco legal para facilitar la apertura de los datos gubernamentales; 2) se debe garantizar la protección y la privacidad de los datos personales; 3) se debe preparar la información y tomar las precauciones necesarias contra conclusiones erróneas que surjan a partir de la interpretación de dicha información. Esto se puede asegurar mediante la formulación e implementación de políticas de datos abiertos, considerando las especificidades culturales e institucionales de cada administración pública (Geiger y Von Lucke, 2012).

En síntesis, las políticas de datos abiertos tienen como objetivo que la ciudadanía participe en el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, dando como resultado la mejora en servicios de salud, altos niveles de educación, oportunidades de empleo, seguridad pública e información útil para la toma de decisiones (Piotrowski, 2017). Ahora bien, de acuerdo con Piotrowski (2017) para que las políticas de datos abiertos funcionen bien es necesario que en su diseño se contemplen los siguientes principios:

- a) *Calidad de la información*: este principio se relaciona con la calidad de los datos, que éstos sean aptos para ser usados (*fitness for use*), es decir, que cumplan con los requerimientos y expectativas de los consumidores o usuarios de la información (Attard, *et al.*, 2015:9).
- b) *Reutilización de los datos*: este principio está vinculado a que las personas usen la información pública para analizar lo que está sucediendo con su gobierno, lo que a la vez los habilita para realizar contribuciones informadas a los procesos de gobierno (Wessels, *et al.*, 2017:48).
- c) *Pertinencia de la información*: el principio de la pertinencia requiere que la información sea capaz de mejorar las decisio-

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

nes tomadas por los usuarios de dicha información. Así, este principio se relaciona con la oportunidad, comparabilidad y comprensibilidad de la información, además de que ésta sea completa, no distorsionada y libre de errores (Zuiderwijk, *et al.*, 2014: 187).

96 En cuanto al diseño de políticas de gobierno abierto, en Reino Unido, en 2010, el gobierno de este país creó su política pública mediante la aprobación de dos instrumentos:<sup>1</sup> la plataforma electrónica *www.data.gob.uk* y la aprobación del *Decreto por el que se emite la Estrategia Nacional de Datos Abiertos*. Dos años más tarde, y con el propósito de homologar los esfuerzos de diversos departamentos de Estado, la Oficina del Gabinete y Finanzas publicó el *Libro Blanco de los Datos*, documento en el que se plasman una serie de tareas y directrices bajo las que se pretende favorecer el acceso a los datos abiertos, generar confianza (de los ciudadanos y otros usuarios respecto a los datos brindados por las instancias públicas), fomentar el uso inteligente de la información y construir una sociedad auténticamente transparente (Cabinet Office and Paymaster General, 2012). En 2017 el nombre de la política de datos cambió para denominarse Estrategia de Transformación Gubernamental (ETG) (Gobierno de Reino Unido, 2017).

En el documento por el que se emite la ETG, se reconoce que los datos son un recurso crítico para favorecer que los gobiernos sean más eficientes, efectivos y que los servicios públicos respondan de mejor manera a las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, se refiere que los datos abiertos son esenciales para generar mejores políticas públicas, anticipar y tomar mejores decisiones de gobierno. Como parte de la ETG, en marzo de 2018, se rediseñó el portal oficial de *open data* de Reino Unido, el cual fue lanzado por primera vez en el 2010; de manera que en el nuevo portal se prioriza la divulgación de información relacionada con instituciones centrales de gobierno, datos sobre presupuesto público y control de los gastos de gobierno.

Así, esta estrategia de datos abiertos tuvo como objetivo empoderar y vincular a los ciudadanos con la información que se difundiera bajo la Licencia de Gobierno Abierto, haciendo que dicha información fuera pro-

---

<sup>1</sup> Howlett, Elladis y Hill (2005: 2-5) definen a los instrumentos de políticas como un conjunto de técnicas a disposición de los gobiernos, para concretar sus objetivos de política pública; además de esta conceptualización, los instrumentos de políticas se han clasificado según sus aplicaciones como *detectores*, aquellos que buscan recabar información para conocer mejor el problema público que busca resolver una política pública y *efectores*, o las herramientas usadas para causar un efecto o impacto sobre dicho problema.

cesada y publicada bajo determinados estándares de calidad, de manera que los datos abiertos fueran de fácil comprensión y uso para el público. Además, en dicha estrategia se plasmó una serie de compromisos puntuales que el gobierno de Reino Unido asumía para proporcionar información de alto valor, hacerla accesible a la mayor cantidad de personas, fomentar su reutilización e incrementar la satisfacción de los usuarios respecto a los datos que se les brindan (Saxby y Hill, 2012).

Uno de los ejes centrales de esta primera estrategia de datos abiertos fue una apuesta por una mejora continua de la calidad de los datos abiertos, para lograrlo se llevaron a cabo dos acciones principales. La primera consistió en revisar de manera permanente que los estándares de calidad se cumplieran por las instancias e instituciones públicas que publican información en datos abiertos. La segunda, se centró en involucrar a los usuarios en la mejora constante de los datos abiertos (Saxby y Hill, 2012).

Por su parte, México, en 2015, lanzó su política de gobierno abierto, denominada como Política Nacional de Datos Abiertos. Dicha política arrancó con la publicación del *Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos*, mismo que ordenó el lanzamiento del Portal Nacional de Datos Abiertos, el cual se pondría en funcionamiento durante ese mismo año. De igual forma, durante ese año, se redactó la *Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos*, un manual que contiene las responsabilidades y pautas que las instancias públicas, con obligaciones en materia de datos abiertos, deberán cumplir para preparar, publicar, perfeccionar y promover la difusión, el uso y reutilización de datos abiertos desde la plataforma oficial de *open data* (Martínez, Rocha y Navarro, 2018).

Es preciso mencionar que, en el caso particular de México, la política pública de datos abiertos concretó uno de los compromisos asumidos por el país en su *Segundo Plan de Gobierno Abierto*, redactado como parte de las responsabilidades adquiridas en su carácter de miembro de la *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA). El documento para los años 2013-2015 proponía crear una *Política Nacional de Datos Abiertos*, que brindara certeza jurídica para llevar a cabo la publicación y permitir el uso de datos abiertos gubernamentales (Martínez, Rocha y Navarro, 2018). Según lo establecido en el referido *Plan de acción*, la política de *open data* de México tendría como mínimo:

- 1) Lineamientos para la difusión de datos abiertos (que tomaran en cuenta la opinión de expertos y las mejores prácticas en la materia).
- 2) Medios de acceso público a los datos abiertos.



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

- 3) Mecanismos para recibir la retroalimentación, denuncias y otras formas de participación por parte de los usuarios de los datos abiertos.
- 4) Iniciativas para incentivar el uso de los datos abiertos por parte de la sociedad y el propio gobierno.
- 5) Garantías para proteger la privacidad de quienes brinden, utilicen o reúsen datos abiertos (Alianza por el Gobierno Abierto, 2013).

98

De esta forma, la plataforma oficial de datos abiertos de México es el sitio [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx). Dicho portal tiene dos funciones principales. La primera es brindar la información pública, que, en formatos abiertos, ha sido proporcionada por 290 instituciones públicas. La segunda es dar a conocer los proyectos, aplicaciones y otras iniciativas generadas con base en datos abiertos. Respecto a la primera función, el portal de datos abiertos cuenta con un inventario de más de 9 mil recursos de información, los cuales se encuentran organizados en once ejes temáticos: cultura y turismo, desarrollo, economía, educación, energía y medio ambiente, finanzas y contrataciones, información geoespacial, información de gobiernos locales, infraestructura, salud y seguridad. Por su parte, la segunda función del portal toma forma por medio del Blog de los Datos Abiertos, un micrositio dedicado a compartir seminarios, talleres y otros eventos, con el propósito de compartir los usos y aplicaciones que pueden tener los datos abiertos en la economía, la prevención de delitos, el combate a la corrupción y la promoción de la salud.

Gracias a las acciones descritas previamente, Reino Unido y México se ubicaron en el primero y quinto lugar del Barómetro de Datos Abiertos. Este hecho genera una pregunta interesante: ¿Por qué a pesar de ser dos países tan diferentes, Reino Unido y México presentan resultados similares en materia de datos abiertos? La situación anterior presenta una oportunidad ideal para llevar a cabo un ejercicio comparativo con el DSMD, pues a pesar de que México y Reino Unido son dos países muy diferentes en muchos aspectos: forma de gobierno y/o de Estado, nivel de desarrollo económico, cultura, religión e historia; comparten dos características importantes: el fenómeno investigado (puntajes altos en las métricas de transparencia) y las posibles causas de este fenómeno: ambos países han desplegado una serie de herramientas que promueven que el diseño de sus respectivas políticas de datos abiertos se realice bajo los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información. Al respecto, el cuadro 1 presenta el DSMD que se utiliza para comparar las políticas de datos abiertos de México y Reino Unido.

CUADRO I. EL DSMD PARA COMPARAR LAS POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS EN MÉXICO Y REINO UNIDO

<i>Diseño de Sistemas más Diferentes</i>		<i>Reino Unido</i>	<i>México</i>
<i>Variables Sistémicas</i>	Forma de Estado	Estado Unitario	Estado Federal
	Forma de gobierno	Monarquía Parlamentaria	República Presidencialista
	Nivel de desarrollo económico	Desarrollado	En vías de desarrollo
	Religión	Protestante	Católica
<i>Variables operativas</i>	Factores explicativos (variables X)	Una ley o normatividad que regula la política pública de datos abiertos, en donde se da carácter obligatorio a los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información	
		Una guía o manual de implementación con actividades y responsabilidades asignadas a diversas instituciones públicas, afines a tales preceptos	
		Un conjunto de actores encargados de vigilar el cumplimiento de dichas tareas, así como de efectuar otras acciones orientadas a asegurar la calidad, confiabilidad y utilización social de los datos abiertos.	
	Fenómeno a ser explicado (variable Y)	Puntajes altos en el Barómetro de Datos Abiertos	

FUENTE: Elaboración propia.

Aunado a lo anterior, es oportuno acotar que tanto México como Reino Unido no sólo son parte de la AGA<sup>2</sup> sino que ambos países también se han

<sup>2</sup> La AGA es una iniciativa global que tiene como propósito hacer que las decisiones y acciones ejecutadas por los gobiernos, para hacer frente a los desafíos que enfrentan las sociedades modernas, involucren la cooperación de múltiples actores, tanto públicos, como de carácter privado y social. Al integrarse a la AGA, cada miembro nacional o local debe firmar la *Declaración de Gobierno Abierto*, documento en el que se reconoce la urgencia de hacer que los gobiernos que se conduzcan con transparencia, sean receptivos y sensibles a las demandas ciudadanas, anuentes a toda forma de inclusión ciudadana y capaces de brindar servicios públicos con eficiencia y eficacia (Alianza para el Gobierno Abierto, 2011).



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

adherido a otros dos esfuerzos internacionales (dos documentos declarativos que tienen estándares o principios en materia de datos abiertos) los cuales se describen a continuación:

- 100
- 1) *La Carta Internacional de Datos Abiertos*. Es una alianza internacional de 150 gobiernos y organizaciones que se han comprometido a liberar datos abiertos, con base a una serie de principios contenidos en la Carta. Los principios que la carta expone son seis: 1) apertura por defecto, 2) exhaustividad y oportunidad de la información, 3) accesibilidad y usabilidad, 4) interoperabilidad y comparabilidad, 5) fomentar la gobernanza y el empoderamiento ciudadano, 6) promover el desarrollo inclusivo y la innovación. De manera particular, el principio de apertura por defecto está dirigido a que el gobierno brinde información pública de forma proactiva, sin que medie una solicitud específica para ello. La exhaustividad y oportunidad hacen referencia a que la información sea relevante, esté actualizada y tenga el mayor nivel de detalle posible. El principio de accesibilidad y usabilidad apunta a que la información que se distribuya en formatos abiertos, sea de fácil uso y localización. En tanto la interoperabilidad y comparabilidad, están dirigidas a que los datos abiertos puedan ser comparados y compartidos. Los últimos principios se entienden como la capacidad que tienen los datos para hacer que los ciudadanos sepan qué están haciendo sus gobernantes, puedan tomar parte de las decisiones públicas; así como el potencial que tienen los datos abiertos para impulsar el desarrollo sostenible y la innovación. Además, cada recurso de información será actualizado de forma permanente, se utilizará un lenguaje comprensible para cualquier usuario y se emplearán formatos que permitan que cada base de datos o sistema pueda ser modificado y reutilizado. Por último, los firmantes impulsarán que los temas priorizados sean aquellos que impulsen la gobernanza, el empoderamiento ciudadano, la inclusión social y la innovación.
  - 2) *La Guía de Datos Abiertos Anticorrupción*. La Guía se construyó con el propósito de contribuir a los esfuerzos desplegados por los países adoptantes de la Carta Internacional de Datos Abiertos, con el propósito de utilizar los datos abiertos para generar normas y prácticas que contribuyan a reforzar sus respectivas políticas anticorrupción. Esta Guía fue resultado de la labor del Grupo de Trabajo Anticorrupción que, en 2014, reconoció la importancia de los datos abiertos para seguir los flujos financieros y monitorear las

contrataciones y adquisiciones públicas, entre otros actos que forman parte del proceso anticorrupción. Este último contempla actividades de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción. Asimismo, la Guía identifica 30 conjuntos de datos prioritarios que los países deberán hacer accesibles en modalidad de datos abiertos: registro de cabilderos, declaración de intereses, registro de servidores públicos que intervienen en procesos de contratación, personas políticamente expuestas, listado de contratistas de gobierno, subsidios de gobierno, programas de cooperación internacional, datos de auditorías, registro de obras de infraestructura prioritarias, registro de declaraciones patrimoniales. Asimismo, en este documento se especifican siete condiciones necesarias para emplear los datos abiertos en la lucha contra la corrupción: evitar en todo lo posible el compartir datos en versiones no transformables como el PDF, mostrar un apego irrestricto a los seis principios de apertura asentados en la Carta Internacional de Datos Abiertos, divulgar los datos correctos que muestren una imagen completa de lo que está sucediendo en un área o tema en particular, incentivar que los usuarios compartan y redistribuyan los datos abiertos y, finalmente, edificar una arquitectura institucional conformada por estructuras que puedan detectar actividades corruptas.

101



Ahora que se ha hecho este breve repaso sobre los orígenes de las políticas públicas de datos abiertos de México y Reino Unido, en la siguiente sección se describen los componentes esenciales que las han hecho exitosas.

#### IV. LAS CLAVES DEL ÉXITO: LOS COMPONENTES ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS DE REINO UNIDO Y MÉXICO

En este apartado se explican tres componentes del diseño de las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México. Se trata de tres instrumentos clave para el desarrollo de sus acciones de gobierno abierto: 1) un marco normativo, 2) una serie de disposiciones generales que regulan la implementación de las políticas de datos abiertos, es decir, un grupo de instrucciones particulares que amplían o especifican lo establecido en el marco normativo, y 3) un conjunto de organizaciones y actores responsables de cumplir con los instrumentos previos. Gracias a estos componentes,

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

Reino Unido y México obtuvieron 76 y 69 puntos, respectivamente, de los 100 puntos posibles de obtener, en el Barómetro de Datos Abiertos. En lo que compete a México, este promedio lo coloca como el único país de América Latina y el Caribe con una calificación aprobatoria o superior a los 60 puntos.

102 El Barómetro de los Datos Abiertos es una métrica de transparencia creada por la *World Wide Web Foundation* que busca medir cómo los gobiernos de diversos países publican y utilizan los datos abiertos para favorecer la rendición de cuentas y la transparencia; así como para generar impacto social y económico. Existen cuatro ediciones del Barómetro de Datos Abiertos, las correspondientes a los años 2013, 2015, 2017 y 2018. La cuarta edición evaluó las políticas de datos abiertos de diversas naciones en tres rubros: a) la preparación y diseño de la política pública, b) la implementación de dicha política y c) su impacto en los rubros social y económico. De acuerdo con los resultados obtenidos en estos tres rubros, los países examinados se agrupan en tres grupos: 1) los *campeones*, que reúne a los países que han logrado las puntuaciones más altas en el Barómetro (calificaciones superiores a los 65 puntos y que han registrado avances significativos en los rubros mencionados); 2) los *aspirantes*, aquellos que no alcanzan los 65 puntos y que han tenido poco avance en el diseño, implementación o impacto de sus políticas de datos abiertos; y 3) los *rezagados*, países que además de colocarse por debajo de los 65 puntos, han sufrido una grave caída en alguno de esos rubros (Open Data Barometer, 2018).<sup>3</sup>

En su última edición, correspondiente a 2018 y qué se utilizó para la elaboración de este artículo, Reino Unido y México están ubicados dentro del grupo de campeones. En este artículo se sostiene que ambos países lograron ubicarse en este grupo gracias a que cuentan con tres instrumentos que orientan sus políticas de datos abiertos: 1) un decreto o documento normativo que da carácter obligatorio a los principios de calidad, pertinencia e impacto social de la información que se difunde en formatos abier-

---

<sup>3</sup> El último reporte del Barómetro de los Datos Abiertos, refiere que en el grupo de *campeones* se ubican Canadá, Reino Unido, Australia, Francia, Corea del Sur, México, Japón y Nueva Zelanda. Por su parte, al equipo de *aspirantes* pertenecen Estados Unidos, Alemania, Uruguay, Colombia, Rusia, Brasil, Italia, India, Argentina, Ucrania y Filipinas. Finalmente, el núcleo de países *rezagados* está conformado por Chile, Indonesia, Sudáfrica, Paraguay, China, Costa Rica, Turquía, Panamá, Guatemala, Arabia Saudita y Sierra Leona (Open Data Barometer, 2018). Cabe señalar que la métrica usada en este análisis pertenece a 2018, por lo que el levantamiento de los datos que se ocupan en el artículo ocurrió entre 2017 y 2018. No existen datos más actuales, pues hasta la fecha no se ha publicado una nueva versión del barómetro.

tos; 2) una guía o manual de implementación que especifica las tareas y actividades que los sujetos, con responsabilidades en la materia, deberán efectuar para lograr que los datos divulgados sean de calidad, pertinentes y generen impacto social; y 3) una serie de actores responsables de supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en los dos instrumentos referidos. La forma en que se implementaron estos instrumentos se detalla enseguida.

103

### 1. Normatividad de las políticas de datos abiertos

El primer aspecto en el que coinciden las políticas públicas de *open data* de Reino Unido y México es el relativo al principal instrumento normativo que regula a ambas *policies*. En los dos casos, el documento que establece los ordenamientos básicos de la política de datos abiertos es un decreto u ordenanza del Ejecutivo, la cual consiste en que el representante o titular de este Poder formule lineamientos orientados a dirigir la implementación de un programa o política pública.<sup>4</sup>

Por otra parte, tanto el *policy paper* “*Government Transformation Strategy: the better use of data*”, como el *Decreto que regula la implementación de la política de datos abiertos*, tienen como propósito designar a los sujetos obligados que participarán de la puesta en práctica de la política de datos abiertos, es decir, las Secretarías u oficinas de Estado, dependencias o instituciones públicas con responsabilidades en la materia. Ambos documentos especifican las tareas generales y particulares que dichos sujetos deberán llevar a cabo, al igual que los principios a observar en el cumplimiento de dichas actividades, así como las instancias encargadas de vigilar que lo anterior se realice en tiempo y forma.

De la misma manera, ambas políticas públicas se estructuran alrededor de los principios de calidad, pertinencia de la información y reutilización social de los datos abiertos. Así, por ejemplo, en el *Decreto de México*, el artículo 60. ordena a los sujetos obligados, “procurar la calidad de los datos abiertos y priorizar su divulgación”.<sup>5</sup> En tanto, en la *Estrategia*

<sup>4</sup> En el caso de México, el Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos fue emitido, por el Ejecutivo federal, en uso de su facultad reglamentaria en el ámbito administrativo. Asimismo, dicho Decreto sólo reglamenta el tema para la administración pública federal y empresas estatales, más no para el resto de los organismos federales, otros poderes del Estado, ni para las entidades federativas, por lo que este decreto sólo aplica al ámbito de la administración federal.

<sup>5</sup> El decreto se compone por diez artículos, en los que se enuncian aspectos relevantes de esta política, tales como que el objeto de la Política Nacional de Datos Abiertos (PNDA) es facilitar el acceso, uso, reutilización y redistribución de los datos públicos abiertos que

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

para la *Transformación del Gobierno: el mejor uso de los datos*, se estipula que los datos abiertos deberán ser apropiados y pertinentes para capacitar a los ciudadanos, dotándolos de información necesaria y suficiente para que puedan participar e incidir en los debates públicos y los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo (Gobierno de Reino Unido, 2017).

104 El tercero de los aspectos en que ambos documentos concuerdan es que los dos retoman la definición de datos abiertos presentada por expertos en el tema y en documentos especializados, como el *Open Data Handbook*, de suerte que, para las dos políticas de datos abiertos, se entiende por *open data*, aquellos datos que pueden ser libremente reutilizados y redistribuidos por cualquiera, con el único requisito de que los usuarios citen su fuente y permitan que su trabajo sea igualmente compartido.<sup>6</sup>

De la misma forma, el *policy paper* de datos abiertos de Reino Unido, menciona que la reutilización de los datos abiertos se hará por el gobierno y por diversos grupos sociales, con el fin de favorecer que se traspasen las fronteras de las organizaciones y que se impulse la cooperación y colaboración entre sociedad y gobierno. En lo relativo al *Decreto* de México, en este documento se dice que la reutilización de la información es la base para impulsar el crecimiento económico, fortalecer la competitividad, promover la innovación, incrementar la rendición de cuentas, detonar mayor eficiencia del sector público y alcanzar los objetivos de desarrollo, buen gobierno y de generación de conocimiento. Para tener una idea más clara de las leyes de datos abiertos en Reino Unido y México, a continuación, se presenta una descripción breve de ambas regulaciones (cuadro 2).

---

sean producidos por las dependencias y entidades que estructuran la administración pública federal. Asimismo, se especifica que para que un sistema o base de datos se considere un dato abierto, deberá ser o tener las siguientes características: gratuitos, no discriminatorios, legibles por máquinas o equipos de cómputo, integrales o completos, primarios, oportunos y permanentes (DOF, 2015a).

<sup>6</sup> El *Open Data Handbook* especifica que los datos abiertos deben poseer tres atributos esenciales: a) acceso y disponibilidad universal; b) reutilización y redistribución, de manera que cada base de datos que se difunda pueda ser modificada, compartida y reutilizada; c) participación pública, implica que estarán al alcance de cualquiera, para ser usados por quien los necesite (ODI, 2013).

CUADRO 2. LEYES O REGULACIONES EN MATERIA DE DATOS ABIERTOS EN REINO UNIDO Y MÉXICO

País	Nombre de la ley o regulación en materia de datos abiertos	Principales obligaciones para las dependencias de la administración pública
Reino Unido	Policy paper “Government Transformation Strategy: better use of data”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remover barreras técnicas para el uso efectivo de los datos.</li> <li>• Utilizar los datos abiertos para contribuir al proceso de toma de decisiones públicas.</li> <li>• Asegurar que los datos abiertos que se publiquen sean seguros, socialmente relevantes y apropiados para mejorar la vida de las personas.</li> <li>• Incentivar la participación de los usuarios de los datos abiertos en la implementación de las políticas públicas en esa materia.</li> </ul>
México	Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar los conjuntos de datos que serán publicados en el Portal Nacional de Datos Abiertos a través de su propio plan de apertura institucional.</li> <li>• Difundir datos en el Portal Nacional, de acuerdo a los plazos establecidos en el plan.</li> <li>• Procurar la calidad de los datos abiertos y priorizar su divulgación, tomando en cuenta para ello las solicitudes de acceso a la información y otras formas de retroalimentación recibidas en los mecanismos que se establezcan para tal fin.</li> </ul>



FUENTE: Elaboración propia con base en Gobierno del Reino Unido (2017) y DOF (2015a).

## 2. La Guía de implementación y el Libro Blanco de los Datos Abiertos

Además de los instrumentos normativos revisados en el apartado anterior, las políticas públicas de Reino Unido y México se han apoyado de guías que acompañan sus respectivos procesos de implementación. Reino Unido lo hizo emitiendo el *Libro Blanco de los Datos Abiertos u Open Data White Paper*. Por su parte, México redactó una *Guía de implementación de la política de datos abiertos*. Los dos instrumentos, contienen una serie de

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

tareas, actividades y especificaciones que los sujetos obligados con responsabilidades en materia deberán ejecutar; en otras palabras, estos escritos puntualizan el qué harán y cómo lo llevarán a cabo.

Para los dos casos, el régimen de implementación comprende cuatro acciones clave a realizar. En lo que compete a Reino Unido se trata de: a) favorecer el acceso a los datos abiertos, por cualquier persona, en cualquier momento; b) generar confianza de los ciudadanos respecto a los datos proporcionados por cada oficina o departamento de Estado; c) fomentar el uso inteligente de la información, por diversos sectores sociales y, d) construir una sociedad auténticamente abierta.

106

- - 
  -
- En tanto, para México, las labores a efectuar se resumen en las 4 P's: a) preparar los datos abiertos que serán publicados en el Portal Nacional de Datos Abiertos, lo cual exige crear un plan de apertura institucional por cada sujeto obligado, es decir, un documento en el que se enlisten cuántas y cuáles bases de datos serán subidas a la plataforma y en qué límite o plazo máximo se propone hacerlo; b) publicar los datos abiertos, según lo estipulado en cada plan de apertura institucional; c) perfeccionar los datos, asegurando que los mismos sean de calidad; y d) promover que los datos liberados sean utilizados y reutilizados por diversos usuarios.

Adicionalmente, en relación con qué criterios se llevarán a la práctica para implementar estas actividades, tanto la *Guía* como el *Libro Blanco*, recuperan los principios de calidad y pertinencia de la información, así como el valor de la reutilización social; lo que implica que éste último elemento es, al mismo tiempo, un acto y un principio a garantizar, tal y como se muestra en el siguiente análisis comparativo (cuadro 3).

CUADRO 3. MANUALES DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS DE REINO UNIDO Y MÉXICO

	Reino Unido	México
Principales actividades y objetivos	Cuatro actividades clave: 1) Favorecer el acceso a los datos abiertos. 2) Generar confianza de los ciudadanos sobre los datos proporcionados. 3) Fomentar el uso inteligente de la información. 4) Construir una sociedad auténticamente transparente.	Cuatro actividades clave: 1) Preparar los sistemas y bases de información que serán publicados en el Portal Nacional y redactar un plan de apertura institucional. 2) Publicar los datos abiertos descritos en el plan de apertura institucional. 3) Perfeccionar los datos divulgados. 4) Promover el uso de los datos abiertos.
Principio de calidad	Para que los datos abiertos sean de calidad, deberán publicarse en formatos reutilizables, que sean legibles por equipos de cómputo, gratuitos, fáciles de localizar y fáciles de utilizar.	En este caso, la calidad se incorpora como parte de la labor de perfeccionamiento de los datos y para lograrla se evitará difundir información duplicada, datos con errores sintácticos, o con valores no unificados y se procurará que las bases y sistemas de información sean comprensibles y de fácil lectura.
Principio de pertinencia	El Libro Blanco de los Datos Abiertos dedica un apartado a describir las acciones que se tomarán para lograr la pertinencia de los datos y, mediante ésta, construir confianza en el gobierno y en la información brindada, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y fortalecer la gobernanza.	Para concretar la pertinencia de los datos abiertos se propone atender los comentarios realizados por el público en general, a través del Portal Nacional, así como trabajar, de forma permanente, para mantener la utilidad y valor de la información.



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

	Reino Unido	México
108 ● ○ ●	<p>Principio de reutilización social</p> <p>El Libro Blanco de los Datos Abiertos especifica un conjunto de acciones a tomar para favorecer la reutilización inteligente de los datos abiertos, entre las que se mencionan: compartir información con centros de investigación e innovación y promover el diseño de aplicaciones digitales basadas en datos abiertos.</p>	<p>Para promover la reutilización social de los datos abiertos se deberá difundir qué son los datos abiertos y cómo contribuyen al desarrollo social y económico, así como fomentar que se creen aplicaciones y contenidos basados en open data (visualizaciones y herramientas interactivas).</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en Cabinet Office and Paymaster General (2012) y DOF (2015b).

### 3. Los actores involucrados en la implementación de las políticas públicas de datos abiertos

Aunado a los instrumentos hasta ahora revisados, la política de datos abiertos de Reino Unido ha requerido la conformación de dos grupos de trabajo: el de *publicadores de los Datos Abiertos* y el de *usuarios de los Datos Abiertos*. El primero se integró en Reino Unido, en 2011, y está liderado por el Departamento de Innovación, además de contar con la participación de las instituciones públicas encargadas de regular el sector empresarial, vigilar el cuidado del medio ambiente y mantener la seguridad pública. Este grupo tiene como principal función vigilar que las instituciones públicas y departamentos de Estado, que están involucrados en la implementación de la política de datos abiertos, atiendan lo dispuesto en los lineamientos anteriormente revisados (Gobierno del Reino Unido, 2011).

Por su parte, el segundo grupo fue constituido en 2012, con la meta de favorecer que los usuarios y aquellos que reutilizan los datos abiertos, puedan: *a)* impulsar desde la sociedad civil que se liberen más y mejores datos públicos; *b)* emitir recomendaciones de mejora acerca de los contenidos difundidos en formatos abiertos y *c)* demostrar con ejemplos extraídos de la realidad, la importancia e impacto que el *open data* tiene en la vida de las personas (Gobierno del Reino Unido, 2011). A diferencia, de lo que

sucede en el caso de los publicadores de datos, el grupo de los usuarios no tiene una estructura definida; sin embargo, entre sus actuales miembros se encuentran representantes de empresas de inteligencia aplicada, la Asociación de Geomatemáticas de Manchester y la organización civil y de voluntariado NCVO.

México, por su cuenta, designó dos tipos de actores con facultades de supervisión respecto a la política pública de datos abiertos; los primeros eran los agentes externos, que pertenecían a la *Coordinación de la Estrategia Digital Nacional* (hoy extinta) y a la *Unidad de Gobierno Digital* de la Secretaría de la Función Pública, siendo ambos los encargados de vigilar que las instancias, dependencias y entidades de la administración pública federal, cumplan con el rol y las atribuciones que les competen, de acuerdo a la normatividad vigente de la Política Nacional de Datos Abiertos.

Mientras los segundos actores de esta política son los agentes internos: un *grupo de trabajo*, un *administrador* y un *enlace de Datos Abiertos* por cada sujeto obligado, quienes tienen la misión de observar que cada unidad o departamento dentro de cada organización pública, brinde la información y ayuda que les sea solicitada para cumplir con lo asentado en el *Decreto* y en la *Guía de implementación de Datos Abiertos*, al igual que lo estipulado en su propio plan de apertura institucional. No obstante, en el caso particular de México para la incorporación de la sociedad civil en la reutilización de datos abiertos, no se nombró alguna instancia, grupo de trabajo u otro mecanismo que facilitara la inclusión de ciudadanos, en lo individual o en colectivo, para promover que diversos usuarios aprovechen y compartan los beneficios de contar con múltiples bases de datos y sistemas de información digitales en condiciones de apertura (cuadro 4).



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

CUADRO 4. ACTORES ESENCIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN  
 DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS  
 EN REINO UNIDO Y MÉXICO

País	Actores	Composición
Reino Unido	Publicadores de datos abiertos	Integrado por el Departamento de Innovación y las Secretarías o Departamentos de Estado encargados de regular al sector empresarial, asegurar el cuidado del medio ambiente y preservar la seguridad pública.
	Usuarios de los datos abiertos	No tiene una composición definida, sin embargo, se busca que se incluyan actores privados y representantes de la sociedad civil que hagan uso de los datos públicos abiertos.
México	Actores internos	Grupo de trabajo de datos abiertos, enlace de datos abiertos, administrador de datos abiertos.
	Actores externos	Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública. Coordinación de la Estrategia Digital Nacional.

FUENTE: Elaboración propia con base en Cabinet Office and Paymaster General (2012) y DOF (2015b).

4. ¿Cómo se encuentra el tema en la actualidad en ambos países?

De acuerdo con Sánchez (2020) actualmente en México se presenta un escenario de claroscuros en las políticas de datos abiertos. Por un lado, nuestro país ha cumplido adecuadamente con la formulación de cuatro Planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto. De hecho, el Cuarto Plan de Acción (2019-2021), formulado en diciembre de 2019, contempla trece compromisos acordados entre la ciudadanía y el gobierno mexicano para promover mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en diversas temáticas de interés nacional, los cuales deberán cumplirse al 31 de agosto de 2021. Este plan se construyó con la participación de más de 1580 personas, divididas en 12 mesas de cocreación entre sociedad civil y autoridades.

Sin embargo, para Sánchez (2020) el seguimiento de los compromisos plasmados en estos planes ha sido ineficaz, especialmente con el Primer Plan (2011-2013). Fue hasta el Segundo Plan (2013-2015) que, gracias a un tablero de control, se pudieron observar con mayor precisión los avan-

ces presentados en esta materia. Pero, nuevamente, en el Tercer Plan Acción (2016-2018), no existía una plataforma para dar seguimiento a las políticas públicas de datos abiertos. Además, en ese período, ocurrió el espionaje a miembros de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema de gobierno abierto, por lo que éstas se desvincularon del Secretariado Técnico Tripartita.

Tras dos años de ausencia, donde el Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto dejó de sesionar, a principios de 2019, representantes del gobierno mexicano y el Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto (NOSC) concertaron la reactivación de los trabajos. Además, se decidió crear una instancia rectora de las políticas de datos abiertos: el Comité Coordinador, el cual tiene, entre otras funciones, realizar una evaluación de los compromisos adquiridos en los planes de acción presentados para determinar si se han cumplido los requerimientos en materia de gobierno abierto. Según Sánchez (2020) esto podría ser el inicio de un repunte de las políticas de datos abiertos en México.

Paradójicamente, en Reino Unido también se presenta un escenario de claroscuros en materia de datos abiertos. Al igual que México, Reino Unido ha formulado su Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, pero sin nuevos compromisos, pues, en gran medida, da continuidad a los contemplados en planes anteriores. Además, según Jones (2021) no se involucró a la sociedad civil en el proceso de co-creación del plan. Asimismo, hubo mucha incertidumbre política durante la elaboración del plan debido a las negociaciones del Brexit y el cambio de gobierno, factores que retrasaron la finalización del plan y limitaron el alcance de los compromisos que, finalmente, solo contemplaron algunas propuestas de la sociedad civil, entre ellas, las siguientes: la publicación de datos reutilizables sobre contratos gubernamentales y los “Foros de Democracia por Áreas Temáticas”.

En ese sentido, Jamieson, Wilson y Martin (2019) reconocen que en Reino Unido ha sido “difícil” aprovechar las políticas de datos abiertos para generar beneficios económicos y sociales, pues el tema sobre cómo se obtienen y se usan los datos abiertos ha sido reemplazado por la necesidad de abordar los aspectos éticos sobre el consumo, almacenamiento y uso de datos, en general. Según, estos autores, en los Planes de Acción formulados en Reino Unido se reconoce continuamente la importancia de los datos abiertos y el papel que pueden desempeñar para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en un sistema democrático. Sin embargo, en un panorama político cada vez más cambiante, particularmente a raíz del escándalo de Facebook y Cambridge Analytica, actualmente es más



CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

importante el debate sobre el papel de la ética en el manejo y almacenamiento de datos personales. De hecho, el uso de algoritmos ha entrado en la conciencia pública y la protección de datos personales se ha convertido en el tema dominante de la agenda de datos abiertos.

112 Finalmente, cabe señalar que Reino Unido ha sido sometido formalmente a revisión por la Alianza para el Gobierno Abierto por no involucrar al público en el desarrollo de su más reciente Plan de Acción y por presentarlo tarde. Además, se han tomado varias decisiones en medio de una serie de escándalos de alto perfil que han generado dudas sobre el compromiso del gobierno de Reino Unido con la transparencia, por ejemplo, reclamos de amiguismo en procesos de contratación pública formulados al inicio de la pandemia de COVID-19 y cuestionamientos sobre la forma en que las solicitudes de información están siendo manejadas (Jones, 2021).

## V. CONCLUSIONES

En este trabajo se compararon los elementos con los que fueron diseñadas las políticas públicas de datos abiertos de Reino Unido y México. Se trata de acciones que forman parte de sus compromisos adquiridos en materia de apertura gubernamental, es decir, en favor de construir gobiernos transparentes, abiertos y colaborativos. Son acciones que intentan configurar gobiernos que comparten información, que recurren a la colaboración con la ciudadanía para mejorar su funcionamiento y para resolver problemas públicos.

De acuerdo con el Barómetro de Datos Abiertos (BDA), métrica que evalúa las políticas públicas de datos abiertos desarrolladas por diversos países, Reino Unido y México han logrado colocarse como líderes en este tema, dado que sus políticas de datos abiertos son aquellas con mejor diseño, implementación e impacto social. Según lo visto en este texto, las similitudes en la posición alcanzada en el BDA por ambos países, con tal solo siete puntos de distancia entre sí, pueden explicarse a partir de tres componentes clave que han caracterizado a las dos políticas de datos abiertos analizadas en este trabajo.

La primera de ellas es un instrumento normativo o decreto que delimita las tareas y actividades generales que habrán de ser realizadas por el grupo de instituciones públicas que participan de la implementación de las políticas de datos abiertos. El segundo de estos instrumentos corresponde a una serie de instrucciones particulares, delineadas en una guía o manual, por el que se brindan directrices, pautas de acción y tiempos de cumpli-

miento, para ejecutar las referidas políticas públicas de datos abiertos. En tercer lugar, el nombramiento de una serie de agentes públicos, privados y de carácter social encargados de cuidar el cumplimiento de lo determinado tanto en el marco normativo como en los manuales de implementación.

Lo relevante en ambos casos es que estos tres elementos se estructuran alrededor de los principios de calidad, pertinencia y reutilización social de la información pública. Derivado de esto, ambas políticas públicas de datos abiertos apuestan por que los sistemas y bases de información que se harán del conocimiento público, como resultado de sus respectivos procesos de implementación, sean apropiados, útiles y relevantes para diversos usuarios. Mediante estos principios se persigue que las políticas de datos abiertos, al menos las de los dos países estudiados, impulsen la apertura de la información gubernamental, mejoren la provisión de información sensible y de valor social para que los ciudadanos incidan en los asuntos públicos de su interés.

113



## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALIANZA por el Gobierno Abierto, *Plan de acción 2013-2015*, 2013, disponible en <http://dgti-transparenciagobiernoabierto.staging.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan2>.
- ALIANZA para el Gobierno Abierto, *Declaración de Gobierno Abierto*, 2011, disponible en <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/>.
- ARELLANO, David y BLANCO, Felipe, *Políticas públicas y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- ATTARD, Judie; ORLANDI, Fabrizio; SCERRI, Simon y AUER, Sören, “A systematic review of open government data initiatives”, *Government Information Quarterly*, vol. 32, núm. 4, pp. 399-418, 2015.
- BAACK, Stefan, “Datafication and Empowerment: How the Open Data Movement Re-Articulates Notions of Democracy, Participation, and Journalism”, *Big Data & Society*, vol. 2, núm. 2, pp. 1–11, 2015.
- BAUTISTA, Juan y PINILLOS, Cintia, *Decisiones metodológicas en la comparación de fenómenos políticos iberoamericanos*, Salamanca, Instituto de Iberoamérica. 2015.
- BERTOT, John; GORHAM, Ursula; SARIN, Lindsay; JAEGER, Paul y CHOI, Heeyoon, “Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations”, *Information Polity*, vol. 19, núm. 1, pp. 5-16, 2014.

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

BULCOURF, Pablo y CARDOZO, Nelson, “¿Por qué comparar Políticas Públicas?”, *Revista Política Comparada*, núm. 3, pp.1-49, 2008.

Cabinet Office and Paymaster General, *Open Data White Paper. Unleashing the Potential*, 2012, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78946/CM8353\\_acc.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78946/CM8353_acc.pdf).

114 Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2021, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/mov/Constitucion_Politica.pdf).

● CARSTEN, Anckar, “On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research”, *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11, pp. 389-401, 2008.

Diario Oficial de la Federación (DOF), *Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos*, 2015a, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015).

Diario Oficial de la Federación (DOF), *Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos*, 2015b, disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015).

GEIGER, Christian y LUCKE, Jörn Von, “Open government and (linked) (open) (government) (data)”, *Journal of eDemocracy and Open Government*, vol 4, núm. 2, pp. 265-278, 2012.

GOBIERNO del Reino Unido, *Government Transformation Strategy: better use of data*, 2017, disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020/government-transformation-strategy-better-use-of-data>.

GOBIERNO del Reino Unido, *Public Data Group*, 2011, disponible en <https://www.gov.uk/government/groups/public-data-group>.

GOBIERNO del Reino Unido, s/f, *Ministerial role, Prime Minister*, disponible en <https://www.gov.uk/government/ministers/prime-minister>.

GUPTA, Kuhika, “Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process”, *The Policy Studies Journal*, vol.40, núm. S1, pp. 11-26, 2012.

HOOD, Christopher y MARGETTS Helen, *The Tools of Government in the Digital Age*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007.

HOWLETT, Michael; ELLADIS, Pearl y HILL, Margaret, *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2005.

- JAMIESON, David; WILSON, Rob y MARTIN, Mike, “The (im) possibilities of open data?”, *Public Money & Management*, vol. 39, núm. 5, pp. 364-368, 2019.
- JANSSEN, Marijn; CHARALABIDIS, Yannis y ZUIDERWIJK Anneke, “Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government”, *Information Systems Management*, vol. 29, núm. 4, pp. 258-268, 2012.
- JONES, Gareth, “UK’s commitment to open government called into question”, 2021, disponible en <https://tfn.scot/news/uks-commitment-to-open-government-called-into-question>. 115
- KITCHIN, Rob, *The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences*, Londres, Sage, 2014. ●  
○  
●
- MARJANOVIC, Olivera y KECMANOVIC, Dubravka, “Exploring the tension between transparency and datification effects of open government IS through the lens of Complex Adaptive Systems”, *The Journal of Strategic Information Systems*, vol. 26, núm. 3, pp. 210-232, 2017.
- MARTÍNEZ, Martín; ROCHA, David y NAVARRO, Alma, “Políticas públicas de datos abiertos en México”, *Buen Gobierno*, núm. 25, pp. 1-26, 2018.
- MAYER-SCHONBERGER, Viktor y CUKIER, Kenneth, *Big data: A revolution that will change how we live, work and think*, Londres, John Murray, 2013.
- Open Data Barometer, *Open Data Barometer. Leaders Edition*, 2018, disponible en [https://opendatabarometer.org/?\\_year=2017&indicator=ODB](https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB).
- Open Data Charter, *Guía de Apertura. Usar Datos Abiertos para Combatir la Corrupción*, 2017, disponible en [https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/150.ustpdn.guia\\_apertura\\_datos\\_abiertos.pdf.pdf](https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/150.ustpdn.guia_apertura_datos_abiertos.pdf.pdf).
- Open Data Charter, s/f, *Carta Internacional de Datos Abiertos*, disponible en <https://opendatacharter.net/principles-es/>.
- Open Data Institute (ODI), *Open Data Handbook. What is Open Data?* 2013, disponible en <https://theodi.org/article/what-is-open-data/>.
- Open Knowledge Foundation, s/f), *The Open Definition*, disponible en <http://opendefinition.org/>.
- PÉREZ, Aníbal, *El método comparativo y el análisis de configuraciones causales*, Universidad de Pittsburgh, Departamento de Ciencia Política, 2009.
- PIOTROWSKI, Suzanne, “The “Open Government Reform” movement: The case of the open government partnership and US transparency policies”, *American Review of Public Administration*, vol. 47, núm. 2, pp.155-171, 2017.

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA / ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

SÁNCHEZ, José, “El Gobierno Abierto en México”, *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, vol. 4, núm. 2, pp. 13-40, 2020.

SAXBY, Stephen y HILL, Chris, “Public sector information and open data: which way forward for the UK?”, *International Journal of Public Law and Policy*, vol. 2, núm. 3, pp. 299-333, 2012.

116 TEUNE, Henry y PRZEWORSKI, Adam, *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley-Science, 1981.

● WESSELS, Bridgette; SVEINSDOTTIR, Thordis; FINN, Rachel y WADHWA Kush, *Open Data and the Knowledge Society*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017

● WIARDA, Howard, *New directions in comparative politics*, Boulder, Westview Press, 1985.

ZUIDERWIJK, Anneke; JANSSEN, Marijn; CHOENNI, Sunil y MEIJER, Ronald, “Design principles for improving the process of publishing open data”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 8, núm. 2, pp. 185-204, 2014.

# COMENTARIOS JURÍDICOS



DE LA SIMULACIÓN EN EL INFORME DE GOBIERNO  
HACIA UNA TRANSPARENCIA NORMATIVA EFECTIVA  
EN MÉXICO EN MÁS DE 100 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA MEXICANA.

FROM THE SIMULATION IN THE GOVERNMENT REPORT  
TO AN EFFECTIVE REGULATORY TRANSPARENCY  
IN MEXICO IN MORE THAN 100 YEARS  
OF THE MEXICAN POLITICAL CONSTITUTION.



Ramiro Daniel SÁNCHEZ GAYOSSO\*

RESUMEN: Por más de 100 años, en México han estado presentes dos prácticas normativas que han regido la transparencia gubernamental, ambas obedeciendo a las lógicas sociopolíticas y diseños legales del momento. Por un lado, tenemos una práctica que data del siglo XIX y que fue formalizada en el siglo XX con la constitución de 1917: el informe de gobierno. Por otro lado, nos encontramos con otro conjunto de disposiciones legales e institucionales a inicios del siglo XXI: las leyes e instituciones en materia de transparencia gubernamental. Debido a ello, la interrogante que se plantea es ¿cuál ha sido el proceso en materia de transparencia en México desde el marco constitucional durante el siglo XX y XXI?

El objetivo de este artículo es presentar el avance que se ha producido en materia de transparencia gubernamental para transitar de una simulación presente en los informes de gobierno hasta llegar a una apertura efectiva de la información materializada en leyes e instituciones que han hecho avanzar en dimensiones específicas de la rendición de cuentas en México, esto desde el punto de vista normativo.

PALABRAS CLAVE. México, informe de gobierno, transparencia, rendición de cuentas.

---

\* Doctor en procesos políticos, investigador posdoctoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Correo electrónico: [ramiro.sanchez@flaco.edu.mx](mailto:ramiro.sanchez@flaco.edu.mx).

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2021

Fecha de dictamen: 9 de agosto de 2021

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

120



*ABSTRACT: For more than 100 years, two normative practices have been present in Mexico that have governed government transparency, both obeying the socio-political logic and legal designs of the moment. On the one hand, we have a practice that dates back to the nineteenth century and was formalized in the twentieth century with the 1917 constitution: the government report. On the other hand, we find another set of legal and institutional provisions at the beginning of the 21st century: the laws and institutions on government transparency. Due to this, the question that arises is what has been the process of transparency in Mexico from the constitutional framework during the 20th and 21st centuries?*

*The objective of this article is to present the progress that has taken place in terms of government transparency to move from a simulation present in government reports to an effective opening of information materialized in laws and institutions that have made progress in specific dimensions of accountability in Mexico, this from a regulatory point of view.*

**KEYWORDS.** *Mexico, government report, transparency, accountability.*

## I. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la conformación gubernamental a partir de la decisión popular (De Gómez Pérez-Arandos, 2013) y la pluralidad política (Canto Sáenz, 2017) en un gobierno instaurado son piezas fundamentales que se esperan en una democracia. Un gobierno que basa su conformación en las decisiones de la mayoría de su población, que cuenta con una representación política plural y que se nutre de la participación social en los asuntos públicos, es un gobierno abierto (Luna Pla & Bojórquez Pereznieto, 2016; Pinho de Oliveira, 2020) y transparente ante sus ciudadanos. Pensar eso hace 100 años resultaba una tarea difícil y fue por ello por lo que la Constitución de 1917 no contempló tal forma de relación agente-principal (O'Donnell, 2010) en su propio cuerpo normativo.

Como en las mismas páginas de este texto se tratará, la Constitución de 1917 fue y es producto del acto revolucionario de 1910 que culminó con la instauración de un nuevo marco normativo específico y representativo de las diversas demandas políticas, económicas y sociales de la época. Este nuevo cuerpo de normas expresadas en lo que sería la nueva Consti-

tución política del país, implementó en su texto toda una gama nueva de disposiciones legales para proteger los intereses de los grupos representados en el constituyente de 1917. Sin embargo, con el paso de los años y el cambio político y social en el país, la misma Constitución se ha tenido que reformar de forma constante para incluir las nuevas demandas que se han ido expresando a lo largo del tiempo.

Si bien, en la Constitución de 1917 se retomó como forma de gobierno la ya existente (la presidencial) y como forma de elección de su titular se conservó el voto popular de forma directa, así como la conformación de los otros dos contrapesos del Estado, este cuerpo normativo no estableció los parámetros de acción ni de participación de la ciudadanía en el funcionamiento de su gobierno. En otras palabras, se dejó de lado la participación ciudadana en la auditoría y supervisión de sus autoridades.

Las diversas demandas por una apertura gubernamental y una responsabilidad del gobierno ante sus electores fueron dándose de manera paulatina y gradual durante todo el siglo XX y será hasta el siglo XXI que éstas lleguen a verse materializadas en el mismo texto constitucional.

En 100 años de vida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han gestado dos procesos específicos de transparencia gubernamental. El primero fue una vieja práctica adoptada de la Constitución de 1857 y que fue formalizada con el paso de los años como una forma de transparencia y rendición de cuentas por parte del Ejecutivo: el estado de la administración pública de la nación a través del informe presidencial.<sup>1</sup> Por otro lado, tenemos el conjunto de disposiciones legales que se han establecido desde el 2002 tanto en la Constitución como en leyes reglamentarias para hacer más responsable al Ejecutivo, Legislativo y Judicial ante los ciudadanos: las leyes e instituciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Como se mostrará a lo largo de este texto, si pensamos a la transparencia gubernamental como una línea continua, ambos procesos se encuentran en extremos y no son complementarios como se esperaría: el informe presidencial del siglo XX era una mera simulación de transparencia y rendición de cuentas en el país sin implicaciones políticas o legales ante lo que año con año se entregaba al Congreso de la Unión; por otro lado, el

---

<sup>1</sup> Se debe aclarar la diferencia entre informe de gobierno e informe presidencial: el informe de gobierno como el acto de entrega del estado de la cuenta pública por parte del titular del Ejecutivo al Congreso de la Unión; mientras que el informe presidencial será entendido como el acto protocolario donde se llevaba a cabo tal entrega del estado de la administración pública (González Reyes, 2011). Para este artículo se habrá de hacer referencia al informe de gobierno.



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

entramado normativo en materia de transparencia y rendición de cuentas del siglo XXI es un conjunto de bases legales e institucionales para que tanto los ciudadanos como los contrapesos del Estado puedan hacer más responsable y eficiente al gobierno mismo.<sup>2</sup>

Así, la interrogante que habrá de esclarecerse bajo tales premisas gira en torno a ¿cuál ha sido el proceso en materia de transparencia en México desde el marco constitucional durante el siglo XX y XXI? El objetivo de este artículo es mostrar el avance de la transparencia gubernamental presente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 al 2017, es decir, durante sus primeros 100 años de vida.

122

●  
○  
● Para ello, este texto se divide en tres grandes apartados, el primero es el referente al mecanismo de transparencia establecidos en la Constitución de 1917 y su desarrollo durante todo el siglo XX como fue el llamado informe de gobierno como acto regulado por la ley y que servía para presentar las cuentas nacionales del año que terminaba. En esta sección se presentará una breve historia de su instauración y formalización, los diversos rubros que abarcaba este acto gubernamental, así como la nula capacidad política y normativa para hacer rendir cuentas al presidente sobre lo entregado; acciones que terminarían derivando en su desgaste hasta el punto de realizar una reforma constitucional para eliminar el acto protocolario al inicio de sesiones del Congreso de la Unión.

En un segundo apartado se presentará el nuevo orden legal basado en una ley específica que derivó en una reforma constitucional para incluir la transparencia como una realidad constitucional en México. Sobre este aspecto, se presentarán las diversas transformaciones legales en el país desde 2002 en búsqueda de una mayor rendición de cuentas y las instituciones creadas con este fin. Por último, se encontrará el apartado de conclusiones en donde se hará un balance de la situación durante estos 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA EN EL SIGLO XX

---

<sup>2</sup> Aun y cuando es sabido que a lo largo del siglo XX se han presentado procesos de creación de instancias al interior del gobierno federal para darle mayor soporte a la vertiente de transparencia, auditoración y fiscalización como fueron la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y también en el entramado del Poder Legislativo como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tales instituciones no son objeto de estudio en este manuscrito y se ha decidido ceñirse solo en los dos macro procesos de transparencia que han sido y siguen siendo fundamentales hoy en día.

La lucha revolucionaria de 1910 tuvo su origen por causas políticas y sociales. Cada una de estas causas trató de rescatar y plasmarse en la nueva Constitución mexicana que habría de dar vida al nuevo orden político, social y económico del país. Así, la lucha por la tierra y el trabajo que se dio durante la revolución y que encabezaron diversos actores y grupos sociales del momento, fueron demandas que se reconocieron a partir de la incorporación de derechos sociales en diversos artículos constitucionales. A su vez, las principales demandas políticas que encabezó el grupo liderado por Francisco I. Madero que pedía el cambio en el régimen político a través del cese de la reelección presidencial y el reconocimiento al sufragio popular, fueron retomadas como derechos políticos que trataría de dárseles vida desde el mismo texto constitucional.

123

Sin embargo, ningún grupo social o político exigió durante este acto disruptivo del orden político y social del país la instauración de un régimen o de un gobierno transparente de la función pública ante quienes lo eligen y ante quienes son su contraparte al interior del Estado.

Cuando hablamos de la transparencia de la función pública gubernamental, estamos haciendo referencia a una noción enteramente democrática. Hoy en día, nuestra transparencia "...es un fenómeno inherente a los regímenes democráticos, e inaplicable en regímenes autoritarios" (Emmerich, 2005: 23). La propia noción de transparencia no implica que haya una relación de intercambio y exigencia entre la agencia o agente que produce y hace accesible la información y la persona que la utiliza (Fox & Hight, 2007; O'Donnell, 1999). Puede ser que se produzca la información sin necesidad de una exigencia escrita de por medio y que además esta sea de tipo confiable, descriptiva y puntual (Ferreiro, 1999; Sosa 2011); pero de la misma manera puede ser que la información se tenga que generar a partir de solicitudes de información de los interesados y que la información que se genere no sea la deseada y sean datos aislados o imprecisos sólo para cubrir el requerimiento de la misma (Sánchez Gayosso, 2018).

A pesar de la inexistencia de esta demanda durante el proceso revolucionario vivido en el país y de la expresión directa de un derecho de exigibilidad en la Constitución misma, el constituyente de 1917 dispuso un primer acercamiento a lo que podríamos interpretar como un acto de rendición de cuentas matizado y en ciernes al adoptar lo dispuesto desde 1857 conocido como el informe de gobierno para dar certeza de las cuentas y estado del país.

La rendición de cuentas será la relación entre el gobierno y la sociedad civil (Fox, 2006) donde el principal le delega al agente alguna comisión o asunto para su realización. El principal al no estar al pendiente de

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

la realización de dicho asunto es que deben surgir mecanismos de rendición de cuentas (Flores Llanos, 2006; Peruzzotti, 2008). Si por rendir cuentas entendemos a la obligación de los políticos y los funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas, y la capacidad de sancionar a funcionarios y políticos si violaron sus deberes públicos (Schedler, 2004; O'Donnell, 1997), entonces podríamos suponer con justa razón que el informe de gobierno instaurado en la Constitución de 1917 era un acto naciente de transparencia y rendición de cuentas por parte del presidente de México.

124

### 1. *El estado que guarda la Nación: el Informe de gobierno*

Hablar en México de la presentación de las cuentas oficiales del país es referirse al informe de gobierno que año con año se había llevado a cabo de forma constante desde 1917 hasta el segundo informe del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa en 2008. Esto es, durante 90 años se dio de forma ininterrumpida una práctica gubernamental encabezada por el titular de este, como un mecanismo de responsabilidad y transparencia ante los ciudadanos y ante sus contrapesos estatales.

Sin embargo, dicha práctica no fue novedosa ni exclusiva de la Constitución de 1917, ésta data del texto constitucional de 1857 aunque de forma más sencilla y somera. La presentación de las cuentas nacionales ante el poder legislativo y ante la sociedad mexicana que habría elegido a ese gobierno encuentra dos formas de entenderse en cada Constitución.

La Constitución de 1857 en su artículo 63 establecía una interacción simple entre el Ejecutivo y el Legislativo al pedir que “A la apertura de sesiones del Congreso de la Unión asistirá el presidente y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857: art. 63). Aunque la interacción entre poderes se vea limitada a un simple acto protocolario en tono discursivo más que de cuestionamiento real y señalamiento de faltas durante su administración, lo establecido en 1857 sentaría una primera base en busca de una mayor responsabilidad del gobierno en el manejo de la administración del Estado la cual sería retomada y modificada en el texto constitucional de 1917.

El constituyente encargado de redactar las nuevas normas legales que darían cuerpo y forma al Estado mexicano a partir de 1917 decidió mante-

ner el acto protocolario de su predecesor de 1857, pero con una salvedad, la presentación del informe del estado de la Nación debería ser por escrito.

El artículo 69 constitucional señalaba específicamente que: “A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarda la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesarias su convocación, y el asunto o asuntos que ameritan una resolución perentoria” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917: art. 69).

Bajo esta premisa, el 1o. de septiembre de 1917, el entonces presidente de México, Venustiano Carranza, iniciaba la práctica que sería recurrente durante más de 90 años en el país y que se llegaría a convertir de manera informal en “el día del presidente”. Durante su mensaje ante el Congreso de la Unión, Carranza presentó los primeros resultados de su mandato que había iniciado apenas cinco meses atrás (mayo de 1917) y que se dividió en seis partes generales: Secretaría de Estado, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Justicia, Universidad y Bellas Artes y Salubridad Pública (Diario de debates de la Cámara de Diputados, 1917: número 1).

Sobre la “Secretaría de Estado”, Venustiano Carranza estructuró esta área a partir de: 1) los negocios exteriores en donde hizo referencia a las relaciones del México venido de la revolución con el resto del mundo y 2) los negocios interiores en donde presentó a grandes rasgos los retos y avances en el restablecimiento de la justicia, del sistema electoral, del sistema de administración pública y las dependencias a su cargo, la relación del gobierno federal con los Estados, así como temas diversos sobre alimentación y trabajo. En cuanto a la “Hacienda y Crédito Público”, desarrolló la política económica del país, el gasto fiscal y el uso de las finanzas públicas de manera detallada desde los gastos del gobierno, las reservas metálicas y los billetes en circulación, así como los pendientes de revisión de las cuentas del periodo preconstitucional. “Guerra y Marina” implicó para él la reorganización del Ejército que estaba formado por civiles armados durante la revolución y el numeroso excedente de jefes, oficiales y generales, así como la inexistencia de legislación sobre el Ejército. Sobre la “Justicia”, el presidente Carranza abordó la estructuración de la Procuraduría General de la República y la tarea del Ministerio Público en el restablecimiento de la justicia al interior del país. Sobre la “Universidad y las Bellas Artes”, se enfocó en la creación de la UNAM y en su dotación de inmuebles adecuados para llevar a cabo sus funciones de máxima casa de estudios del país refiriéndose a la educación superior impulsada por



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

esta universidad, pero no a la educación básica ni media superior en el resto del país; por su parte, las Bellas Artes para Carranza significó la cristalización de “las aspiraciones largo tiempo acariciadas por los grupos cultos del país” con la intención de la intención de fomentar y divulgar el arte en el país entero. En cuanto al último rubro, Salubridad Pública, el principal énfasis de su mensaje giró en torno al combate de enfermedades como el tifo y sitios de contagio o casas insalubres.

126

Este primer intento de un titular del Ejecutivo mexicano por presentar de manera formal las acciones emprendidas por su administración dio la pauta para que los siguientes presidentes llevaran a cabo el mismo ejercicio establecido por la Constitución, pero con las modificaciones que consideraron pertinentes al momento de presentar los temas sobre los que querían hablar.

En el siguiente cuadro se muestran los principales temas que han abordado los presidentes al presentar su informe de gobierno como lo había dispuesto el artículo 69 constitucional. Los datos presentados detallan solamente los tópicos del primer año de gestión de cada mandatario desde 1917 hasta 2019.

CUADRO 1. PRINCIPALES TEMAS EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES.

Presidente/Temas o Ejes	Política Interior	Política Exterior	Hacienda	Guerra (Ejército) y Marina	Agricultura	Obras Públicas	Salud	Pobreza/desigualdad	Educación	Seguridad Pública	Industria, comercio y Trabajo	Elecciones y partidos políticos	Política Económica	Petróleo y electricidad	Turismo	Desarrollo regional	Desarrollo urbano
V. Carranza	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x
De la Huerta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x
A. Obregón	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
P. Elías Calles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
E. Portes Gil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
P. Ortiz Rubio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	x	x	x	x	x
A. L. Rodríguez	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x

Presidente/Temas o Ejes	Política Interior	Política Exterior	Hacienda	Guerra (Ejército) y Marina	Agricultura	Obras Públicas	Salud	Pobreza/desigualdad	Educación	Seguridad Pública	Industria, comercio y Trabajo	Elecciones y partidos políticos	Política Económica	Petróleo y electricidad	Turismo	Desarrollo regional	Desarrollo urbano
L. Cárdenas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x
M. Ávila Camacho	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	x	x	x
M. Alemán Valdés	✓	✓	x	x	x	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x
A. Ruiz Cortínez	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	x	x
A. López Mateos	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	✓	✓	x	x
G. Díaz Ordaz	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	X	✓	x	✓	✓	✓	✓	x
L. Echeverría	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
J. López Portillo	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
M. de la Madrid	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
C. Salinas	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x
E. Zedillo	✓	x	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
V. Fox	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
F. Calderón	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
E. Peña Nieto	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A.M. López Obrador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓	✓

FUENTE: Elaboración propia con datos de los informes presidenciales de diversos años.

Como bien se puede apreciar en el Cuadro 1, cada presidente en turno decidió dar a conocer año con año diferentes tipos de información. Si bien,



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

al principio se siguieron los parámetros que Venustiano Carranza había establecido en su primer informe de gobierno, la inclusión y exclusión de temas fue constante conforme cambiaban las administraciones federales. Este hecho se debió exclusivamente al contexto que cada presidente vivía y que se veía determinado por factores de tipo político, económico, social, así como internos y externos de México.

128

Mientras que en las primeras administraciones posrevolucionarias y constitucionales (1917 a 1936) los tópicos de los que un presidente daba cuentas giraban en torno a la política interior y exterior del país, a la hacienda, las obras públicas, la salud, la educación, la industria y el papel del ejército y la marina; con el paso del tiempo y con la pacificación político y militar en el país, los temas como la política económica, el petróleo, el turismo y el desarrollo regional tomaron mayor relevancia en las décadas de 1940 a 1970 siendo estos los más recurrentes durante el acto informativo de cada presidente en su primer año de administración.

La oposición política que ya nacía y empezaba a presionar con fuerza hizo que desde la administración de Luis Echeverría se incluyera el tema de los procesos electorales y la garantía que el gobierno federal les daba a ellos, así como a los partidos políticos para poder competir en condiciones de equidad. Sobre este punto, la información que presenta el entonces presidente Vicente Fox en su primer informe de gobierno es la que más detalla la participación política, las instituciones garantes de la democracia en el país y el pleno estado de democracia que se vivía en ese entonces.

Es necesario destacar que la pobreza y desigualdad en el país no fueron temas importantes para los gobiernos posrevolucionarios y en gran parte durante el siglo XX, será hasta la llegada de Miguel de la Madrid (y en adelante) que se reconozca que en el país existen condiciones de desigualdad social y de pobreza en gran parte de la población mexicana y que se empiecen a destinar recursos para combatir estos males. De la misma manera, los temas de seguridad pública aparecen en la agenda presidencial desde Miguel de la Madrid como un tema recurrente.

Las tres últimas administraciones (Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador)<sup>3</sup> muestran un abanico amplio de

---

<sup>3</sup> Aunque los presidentes Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador ya no fueron parte de este formato protocolario de transparencia gubernamental conocido como informe presidencial y desde que tomaron posesión no han asistido a la Cámara de Diputados para presenciar la instalación del Congreso y dar a conocer la información del país, se incluyeron en la lista como comparativo en los temas que ha presentado como prioritarios de su administración en el primer año de gobierno a través de su informe de gobierno que siguen entregando por escrito.

temas y líneas de acción que cada uno de ellos ha emprendido y sobre los que han dado información al respecto. Inclusive, los contextos bajo los que se desarrollan tales administraciones llevan a que el presidente deba dar cuenta sobre las fuerzas armadas y lo que estas han desencadenado como son las violaciones a derechos humanos.

Aunque desde 1917 se ha dado de forma constante una presentación de las cuentas nacionales y de las acciones emprendidas por el gobierno en diversos rubros, estas acciones no dejan de ser actos de transparencia limitada y controlada por el Ejecutivo. Durante más de 85 años, la Constitución permitió una cultura de la reserva de información de forma no expresa en donde el presidente de la república podía dar a conocer la información que él consideraba pertinente. No existían mecanismos para poder acceder a la información gubernamental y su contrapeso, el Legislativo, se encontraba controlado por el partido en el gobierno.

129



## 2. *Modificaciones a la práctica centenaria*

La instauración de esta actividad desde el primer informe de Venustiano Carranza en 1917 fue una práctica recurrente y común que se llegó a conocer como “el día del presidente” que pasó de ser un informe de sus labores como mandatario del país, a un día de festejo por la labor desempeñada por el presidente del país durante el año en turno. Sin embargo, este acto de transparencia gubernamental limitada y controlada no se mantuvo inalterable en el tiempo desde 1917.

El artículo 69 constitucional que dio vida al informe presidencial tuvo tres reformas importantes: la del 24 de noviembre de 1923, la del 7 de abril de 1986 y la del 15 de agosto de 2008. Las tres reformas quedaron como se muestra en el Cuadro 2.



CUADRO 2. REFORMAS AL ARTÍCULO 69 CONSTITUCIONAL.

<p><i>Art. 69 original</i></p>	<p><i>Reforma del 24 de noviembre de 1923</i></p>	<p><i>Reforma del 7 de abril de 1986</i></p>	<p><i>Reforma del 15 de agosto de 2008</i></p>
<p>A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al congreso o a la cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocatoria, y el asunto o asuntos que amenten una resolución perentoria.</p>	<p>A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá al presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p>	<p>A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá al presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.</p>	<p>A la apertura de Sesiones Ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la Republica presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la Republica ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

La reforma de 1923 al artículo 69 constitucional deslindaba al presidente de asistir a la instalación de las sesiones extraordinarias del Congreso, pero seguía manteniendo la obligación de presentar un informe sobre el estado general de la administración pública del país (Diario Oficial de la Federación, 1923: sección única). La reforma de 1986 mantuvo en los mismos términos que la reforma de 1923 había realizado al artículo 69 constitucional, lo único que cambió fue la redacción del artículo en donde se agregaron signos de puntuación (dos comas) al texto que podrían darle otro sentido al artículo (Diario Oficial de la Federación, 1986: Sección Única).

131

Fue la reforma de 2008 que tuvo mayores implicaciones en materia de responsabilidad política presidencial ya que además de seguir entregando el informe sobre la administración a su cargo, se le facultaba al congreso para poder requerir una ampliación de la información entregada por el presidente al congreso, inclusive, el mismo Legislativo se auto facultó para poder citar a comparecer a los miembros del gabinete legal y ampliado del presidente en turno respecto al informe de labores entregado (Diario Oficial de la Federación, 2008: primera sección). Con esta misma reforma se corrigió la redacción del artículo 69 constitucional para darle mayor fuerza a la disposición constitucional.

La modificación mayor a esta práctica obedece a las condiciones políticas y sociales que se vivían en el país después del proceso electoral de 2006 que llevaron a Felipe Calderón a la presidencia de la república. El enfrentamiento constante entre el partido en el poder (Partido Acción Nacional) y la izquierda como oposición, generaron que al interior del Congreso se diese un constante enfrentamiento entre estas dos facciones políticas lo cual impedía que el presidente pudiese dirigirse desde esa tribuna y dar a conocer su mensaje con motivo de la entrega del ejercicio público a su cargo. Para el II Informe de Felipe Calderón se dio por concluido el “Día del presidente”, aunque esto no implicaba que dejaría de entregar un balance por escrito del estado de la administración pública del país. Lo único que culminó fue el acto de asistir al inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso.

El cese de este acto protocolario por parte del gobierno, que siempre había estado en control del mismo presidente y era él mismo quien ponía el límite de apertura de la información, no implicó un retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas del Ejecutivo en el país. Este acto que ahora solo se realiza por escrito y es auditable por el congreso, también puede ser conocido, supervisado y auditado por la misma sociedad que desde el 2002 cuentan con los mecanismos legales para conocer

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

de manera profunda lo que hace y gasta el gobierno que se han auto asignado. Las leyes en materia de transparencia y la reforma constitucional al artículo 60. constitucional, fueron el paso siguiente en ese camino de una construcción de un sistema integral de rendición de cuentas en el país que podemos reconocer su punto de partida en esa práctica constitucional conocida como “el estado general que guarda la administración pública del país” o “informe de gobierno”.

132

### III. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN EL SIGLO XXI

La obligación constitucional de entregar un informe sobre las cuentas del país por parte del presidente no resultaba satisfactoria desde el punto de vista de la teoría de la rendición de cuentas (González Reyes, 2011). Una práctica que puede ser manipulada por aquellos que deben someterse a ella misma, no puede considerarse legítima y mucho menos dársele el sentido que buscaría ser. Así, aunque existiese un mandato constitucional, los informes de gobierno de cada año solo abonaban a la opacidad que se vivía en el país en donde el gobierno podía proporcionar la información que él considerara conveniente a sus intereses; mientras que aquella que pudiese ser perjudicial tanto para el gobierno como para el presidente mismo, lo mejor era mantenerla en secreto. Al menos esta situación privó en el país hasta el año 2002 que aparece un nuevo marco legal que terminaría empoderando al ciudadano para hacer exigible el acceso a la información gubernamental.

El 30 de abril de 2002, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el 11 de junio del mismo año, Vicente Fox Quesada, en su calidad de presidente de la república, hizo la promulgación de la ley (Diario Oficial de la Federación, 2002: primera sección) y su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El objetivo de esta ley era muy simple: hacer visibles las actividades del gobierno federal y sus funcionarios, así como permitir a los ciudadanos el acceso a la información vinculada con sus autoridades.

La creación de una ley de este tipo, vinculante a los servidores públicos del ámbito federal y modelo para los demás órdenes y niveles de gobierno se dio en un contexto en particular que se vivía en el país: la primera alternancia política en México. La transición a la democracia en la que México estuvo involucrado durante años culminó con la elección de un partido diferente en el poder. Dicha alternancia hizo posible que diversas fuerzas

sociales hicieran presión para que las demandas de apertura gubernamental y transparencia en la función pública se viesan materializadas con la llegada de un partido diferente al que gobernó por más de siete décadas.

La primera ley de transparencia del 2002 tendrá dos modificaciones, una en 2007 y una cirugía mayor en 2014 que llevaría a la eventual implementación de una ley general de transparencia. El tejido legal que se ha realizado desde el año 2002 en materia de transparencia y rendición de cuentas ha sido la base de una ciudadanía más participativa e involucrada en los asuntos de su gobierno, al menos teóricamente hablando.

La creación de una ley de transparencia vía el acceso a la información trajo consigo modificaciones notables en el comportamiento de los funcionarios públicos. La adecuación de sus prácticas y su forma de operación fueron alteradas ante el escrutinio público y ante la observación constante de los medios de comunicación y la sociedad en general que ahora contaban con una herramienta legal para conocer mejor el actuar del gobierno federal.

Además de los cambios actitudinales que pudiesen verse afectados por la creación de leyes de transparencia, un cambio fundamental que derivó de este proceso político y social fue la creación de una instancia ajena al gobierno, cercana a los ciudadanos y parte fundamental del Estado democrático naciente: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Siguiendo el modelo del órgano electoral, en México se creó una instancia especializada en el tema de transparencia y acceso a la información que sería la encargada de velar por el cumplimiento de la ley y que con el paso del tiempo se convertiría en garante de un derecho humano (el acceso a la información) y la principal pieza generadora de rendición de cuentas en el país.

De esta manera, la búsqueda de la apertura gubernamental vía las cuentas públicas se centró en dos grandes pilares que desde 2003 la han tratado de hacer funcionar: en una ley de transparencia y acceso a la información y en un órgano autónomo garante. Estos dos centros de responsabilidad han evolucionado desde 2003 a tal grado de convertirse en leyes más amplias y rigurosas y en un órgano garante constitucionalmente autónomo. Ambas piezas del andamiaje democrático mexicano resultan fundamentales hoy en día para entender una democracia más allá de meros actos electorales en donde los servidores públicos, los gobernantes y la clase política en general son capaces y están obligados a dar cuenta de sus actos. Al menos en el texto, la ley y la institución garante deberían ser capaces de generar esos cambios en su clase gobernante.



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

La ley de 2002 y las reformas de 2007 y 2013, junto con la nueva ley de 2014 presentan diferencias en cuanto a su contenido. Si bien, todas se conducen en torno a la transparencia, cada una de ella hace énfasis en áreas específicas, coinciden en otras y se refuerzan en algunas más. Las principales características de estas disposiciones legales están orientadas en el acceso la información, la rendición de cuentas, la protección del derecho humano a “conocer” de los ciudadanos y el órgano garante que al final debe promover y proteger tanto los derechos como los procesos de transparencia gubernamental.

134

### 1. *Primeros mecanismos de transparencia: leyes e instituciones de 2002*

El llegar a concretar una ley en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental fue un proceso lento y pausado que inició con el reconocimiento de un derecho más de los ciudadanos, el acceso a la información. Aunque pareciera un tema relativamente nuevo en la agenda pública, el acceso a la información en México data de la década de 1970. Este derecho comparte el mismo punto de partida que la democracia procedimental. En 1977 con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se considera como el origen de la transición a la democracia mexicana, una reforma constitucional conllevó a que se garantizara el derecho a la información en ese mismo año (Luna Pla, 2008). Sin embargo, la diferencia entre ese derecho constitucionalmente reconocido en 1977 y el que hoy existe se encuentra en la confusa (mala) interpretación de este y en su nula regulación. Lo que se tuvo en México por más de 25 años fue un derecho limitado, restrictivo y parco en su campo de acción y disfrute.

La LFTAIPG de 2002 fue la puerta de entrada de la transparencia en México vía el acceso a la información. Esta ley fue el primer marco normativo en la materia y fue el referente en todo el país para adherirse a la nueva corriente democratizadora en México (Fox & Hight, 2007; Sánchez González, 2018). Las reformas consecutivas eliminaron cualquier duda que se pudiese tener sobre el mismo.

Entre los puntos más importantes que se impulsaron con esta ley destacan cinco que se enlistan en el Cuadro 3 y que fueron recurrentes en las reformas consecutivas. Esta ley, como primer referente en el país, obliga a las autoridades a publicar de manera permanente y asequible toda la información referida a sus funciones diarias que realizan, así como los recursos que se emplean para llevar a cabo tales acciones. Hasta antes de la ley de

2002, la entrega de este tipo de información se creía como posesión única e intransferible de las autoridades y no de los ciudadanos.

CUADRO 3. PUNTOS RELEVANTES DE LA LFTAIPG 2002

Aspectos relevantes de la ley 2002	
Positivos	Negativos
1. Vinculante al Poder Ejecutivo y su rendición de cuentas	Sugerente para los demás poderes y falta de rendición de cuentas
2. Inclusión de sujetos obligados a la ley	Pocos sujetos
3. Reconocimiento del acceso a la información de los particulares como herramienta fundamental de la ley	Reconocimiento parcial del acceso a la información como derecho
4. Incluye dos tipos de transparencia: la activa y la pasiva, así como las excepciones a al acceso a la información	No se reconocen la transparencia clara, opaca y proactiva.
5. Se incluye un apartado de responsabilidad a las faltas de la ley	Las responsabilidades son limitadas y restrictivas.
6. Se crea un órgano garante independiente de los tres poderes y con capacidad técnica, económica y funcional para llevar a cabo sus tareas. El órgano debía estar integrado por cinco comisionados quienes conocerán de los recursos de revisión de los ciudadanos con lo que se convierte en la instancia última en materia de acceso a la información. La denominación del órgano garante sería Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI)	Exceptuando el conocimiento y resolución de los recursos de revisión, sus facultades son limitadas careciendo de sanciones hacia los infractores de la ley y teniendo que canalizar sus casos a la Secretaría de la Función Pública.

FUENTE: Elaboración propia.

Pensar la rendición de cuentas en México resulta una tarea compleja y falta de sentido cuando se contrasta con la realidad. Y es que la rendición de cuentas entendida como la interacción que se da entre dos sujetos sobre un asunto y que conlleva una sanción de uno de los sujetos hacia el otro es un proceso que no se ha podido implementar en nuestro país (López-Ayllón *et. al.*, 2007: 101-145). Esta dificultad en la falta de implementación de políticas en materia rendición de cuentas ha hecho imposible encontrar un patrón de conducta que refleje el avance de esta. El Ejecutivo



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

Federal se había visto envuelto en esta dinámica de rendición de cuentas a modo. Lo único que se conocía como rendición de cuentas por parte de los ejecutivos federales y de la administración pública federal (APF) eran los informes de gobierno que se presentaban y se siguen presentando año con año ante el Congreso de la Unión.<sup>4</sup> Los informes de gobierno funcionaron como herramienta política para conocer lo que el Ejecutivo Federal había hecho, cómo lo había hecho y con cuánto lo había hecho. Al final, esta información resultaba estar sesgada por la propia autoridad.

136

La ley de 2002 aunque no se puede considerar como un avance notable en materia de rendición de cuentas, sí lo fue en su tarea de presionar al Ejecutivo Federal y su aparato de acción, la APF, en entregar de manera periódica la información sobre sus actividades continuas. Se avanzó en el sendero de la transparencia gubernamental permanente.

Si consideramos a la rendición de cuentas como un continuo que se conforma de los tres momentos específicos como son al acceso a la información (transparencia de la información), la justificación y la sanción de ella (Schedler, 2004; Peruzzotti, 2008), entonces podríamos advertir que la ley de 2002 empezó con esta tarea de hacer rendir cuentas al ejecutivo a través del acceso a la información y la debida transparencia de esta que generaba el ejecutivo (Crespo, 2018).

La fracción XIV del artículo 3o. de la LFTAIPG establecía como sujeto obligado a: “a) El Poder Ejecutivo Federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República. A su vez, en su facción IV del artículo 4o. se establecía que era un objetivo de la ley: “Favorecer la rendición de cuentas<sup>5</sup> a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados” (LFTAIPG, 2002: art. 4o.).

Esta ley contenía sólo cuatro Títulos, siendo el primero el referente a las disposiciones generales de la ley, un Título Segundo referente al “Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal”, un tercero conformado por tres artículos que eran sugerentes para los demás sujetos obligados y

---

<sup>4</sup> Se debe de aclarar que aun y cuando el Congreso de la Unión contaba con la Auditoría Superior de la Federación como su órgano técnico especializado en la supervisión del gasto público del gobierno federal, sale de este análisis bajo el supuesto de que dicha instancia se convierte en una más dentro del propio Legislativo que funciona bajo el esquema y control de tal poder, la auditoración se da cuando el proceso de gasto ha culminado (no antes o durante), no cuenta con facultades sobre el Ejecutivo ni hace copartícipes a los ciudadanos en sus tareas.

<sup>5</sup> A pesar de que en la ley será la única vez que se mencione como tal a la rendición de cuentas, plantearla como un objetivo e impulsarla a partir de una de sus dimensiones y detonantes, fue un gran impulso para su promoción en el país.

un cuarto orientado a las sanciones que debía realizar el poder judicial y la SFP. Esto implica que la ley estuvo orientada en su mayoría al Ejecutivo Federal al que se le destinaron 32 artículos de los 64 que conformaban la ley. De igual manera, la mitad versaban sobre la información que debía dar y no dar el Ejecutivo Federal, los tiempos, los procedimientos para acceder a ella, así como la forma de inconformarse por la falta de ella.

El hecho de que la ley de 2002 empezara a apoyarse en la información, fue un indicio de que se empezaba a gestar un proceso de mayor magnitud en el país. No será sino hasta la reforma de 2007 cuando se detone de mayor manera la rendición de cuentas en México. En los últimos años, se han realizado diversas reformas a la Constitución y se han creado leyes orientadas a ciertos fines, en su conjunto han conformado un marco normativo constitucional que de manera incipiente ha generado ya un sistema constitucional de rendición de cuentas. La reforma al artículo 6o. constitucional es una de ellas, la inclusión del DAI como detonante de la transparencia y esta de la rendición de cuentas, ha sido el factor fundamental que permite vislumbrar una naciente rendición de cuentas en el país.

Hoy en día no hay duda de que el acceso a la información como derecho debe estar garantizado por un órgano que goce de independencia plena.<sup>6</sup> Ya sea que se cree una agencia específica, se designe a un comisionado o que se integre esta tarea en alguna instancia ya existente, lo que importa es que sus acciones no se encuentren supeditadas a los designios de alguna autoridad, es decir, que esta instancia no esté subordinada a ningún poder u órgano que deba controlar.

Estos órganos u organismos deben de reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisiones tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad que busca asegurar que, tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

---

<sup>6</sup> Organismos internacionales como la OEA, *Access Info Europe*, la Corte IDH, Info Access Europe en su recomendación para España de 2010 hace alusión en su artículo 9o. que debe crearse una agencia especializada con independencia plena para garantizar el derecho de acceso a la información, consúltese *Access Info Europe*, junio de 2010, p. 8. De igual manera, la OEA en el informe de 2014 expresó y recomendó a los Estados miembros a crear instancias garantes del derecho de acceso a la información en los países de América Latina que aun carecían de una (OEA, 2015: párr. 7).



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

138

Pensando en esta lógica de crear una agencia independiente, especializada y capaz de garantizar la transparencia y el acceso a la información, y empezar a crear los mecanismos en materia de rendición de cuentas de los sujetos obligados por la ley es que desde la misma norma legal se dispuso la creación de un instituto de transparencia. En las definiciones de la ley de 2002 que aparecen en su artículo 3o. se establece la existencia de un Instituto Federal de Acceso a la información Pública (IFAI), y en el capítulo II del título II de la misma ley se detalla su naturaleza, estructura, conformación, sus atributos y la forma en que se relaciona con los órdenes de gobierno.

- 
- 
- 

La propia naturaleza del IFAI resulta novedosa ya que no formaba parte fundamental del Poder Ejecutivo ni de la APF, pero tampoco era un órgano autónomo en términos constitucionales como lo eran el IFE, la CNDH o el Banco de México. La ley refería al IFAI como “un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión...” (LFTAIPG, 2002: art. 33). La diferencia de este órgano de la APF que se pretendía crear con otros de la misma APF es que sus integrantes no serían designados directamente por el presidente sin la intervención de nadie más. En la integración del IFAI intervendría tanto el presidente que haría una propuesta de comisionados y el Senado de la república se encargaría de ratificar la propuesta u objetarla (LFTAIPG, 2002: art. 34). Además, otra diferencia entre estos órganos radica en el hecho de la inamovilidad de los comisionados hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados, a menos que se presentasen causas graves cometidas por ellos mismos (LFTAIPG, 2002: arts. 34 y 35). Este hecho hacía que el IFAI se presentase como una institución autónoma en la toma de sus decisiones, algo similar a las experiencias de órganos constitucionales autónomos como el IFE.

La institución que se configuró en la ley de 2002 y empezó a funcionar hasta 2003 cuando se conformó de manera colegiada por cinco comisionados designados por el presidente de la república y ratificados por el Senado. El IFAI concretó su conformación el 24 de diciembre de 2002 cuando el gobierno federal publicó en el DOF el decreto con el que se conformaría el IFAI (Diario Oficial de la Federación, 2002: primera sección) por cinco comisionados con duraciones diferentes en el cargo: dos fueron nombrados por siete años y tres comisionados por cuatro años con la capacidad de reelegirse estos últimos por un periodo de siete años más.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero Amparán fueron los dos comisionados ratificados por el Senado para durar un periodo único de siete años, junto con ellos, el

Las principales tareas que se le dieron a ese instituto (Cuadro 4) que empezó a funcionar en 2003 fueron en dos sentidos: de carácter regulatorio y de carácter promocional. La LFTAIPG le confirió al IFAI atributos específicos (19 en total) que van desde la interpretación de la ley hasta la elaboración de su proyecto de presupuesto anual.

CUADRO 4. FACULTADES DEL IFAI, 2002

Principales facultades del IFAI en la LFTAIPG 2002	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver las negativas de acceso a la información a los individuos a través de los recursos de revisión, así como a preservar el acceso a la información.	La ley faculta al IFAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de información de los particulares. No existen mecanismos en la LFTAIPG para obligar a los sujetos obligados a acatar las disposiciones del IFAI.
Cuidar los datos personales de particulares en posesión de dependencias y entidades federales.	No se le dieron facultades al IFAI para llevar a cabo esa tarea.
Vigilar los avances de la transparencia en el gobierno federal, así como el apego y respeto a la LFTAIPG.	El IFAI podría conocer los avances de la ley y de la transparencia en las dependencias de la APF a través de los informes anuales que los sujetos obligados deben dar por ley.
Promover y difundir la cultura de la transparencia y rendición de cuentas tanto en el gobierno federal como en la sociedad misma.	El IFAI estaba facultado para destinar una parte de su presupuesto anual para llevar a cabo campañas de culturización en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel de la sociedad civil, asimismo, podía entablar programas de capacitación y actualización en las dependencias del gobierno federal cuando estas lo solicitasen.

FUENTE: Elaboración propia.

Senado ratificó a José Octavio López Presa como comisionado para durar un periodo de cinco años. Consúltese su votación en el diario Reforma, 11 de octubre de 2002, p. 12-A. Horacio Álvarez de Alba fue ratificado en la misma sesión del senado para un periodo de cinco años, pero con la salvedad de que se había pedido rechazar su ratificación por parte de los partidos de oposición al gobierno panista, consúltese la nota completa en Miguel Ángel Granados Chapa, “Plaza Pública”, Reforma, 14 de octubre de 2002. La propuesta inicial del Ejecutivo contemplaba a Guillermo Velasco Azrac como comisionado del IFAI, pero su rechazo en el senado el día 10 de octubre de 2002 llevó a que el Ejecutivo Federal propusiera el día 12 de noviembre de ese año a María Marván como comisionada por cinco años, su aprobación se dio sin problema alguno (La Jornada, 2002).

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

El IFAI se configuró como una instancia última en materia de transparencia y acceso a la información en el país. Su actuar se pensó que fue de tipo quasi-jurisdiccional (Macías y Guerrero Amparán, 2004: 45) ya que resolvería recursos legales y sería capaz de emitir juicios y sanciones a los servidores públicos o dependencias que incurrieran en faltas ante la ley, además, sus decisiones no podrían ser revisadas por otra autoridad en la materia (ya que no existía tal).

140

La principal responsabilidad de este órgano recaía justamente en la protección del acceso a la información a través del conocimiento y atracción de casos. Al IFAI se le dieron las facultades para proceder de parte, más no podía proceder de oficio. Esta limitante en la ley no impedía que el IFAI pudiese hacer recomendaciones en materia de transparencia a alguna dependencia, ya que, si bien no podía llevar o continuar con un procedimiento legal a menos que lo solicitasen los particulares, sí podía llevar a cabo procedimiento de establecimiento, revisión, clasificación, mantenimiento, seguridad, manejo y protección de la información generada por las dependencias gubernamentales.

A pesar de que las resoluciones del IFAI sobre los recursos de revisión estaban pensadas en que fueran las de una última instancia en la materia y que se acataran por los interesados, la ley no disponía de recursos legales ni punitivos para que el IFAI hiciese valer esa encomienda legal. El artículo 37 de la LFTAIPG establecía que el Instituto solamente podría “Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7o.” (es decir, en materia de transparencia). En materia de sanciones, no se incluían sanciones específicas a los servidores o dependencias transgresoras de la ley, solo se contemplaba el hecho de que en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se pudiese proceder en contra de ellos a través de la SFP.

## 2. *La transparencia y responsabilidad del gobierno: reforma constitucional de 2007*

La necesidad de una mayor protección al acceso a la información que ya era reconocido en otras partes del mundo como un derecho llevó a que en 2007 se diese una reforma constitucional en materia de transparencia que modificó al artículo 6o. para adicionarle un segundo párrafo con siete fracciones. Lo trascendental de esta reforma fue el conocimien-

to del acceso a la información como un derecho humano y dejar de lado la idea de herramienta que se había establecido en la LFTAIPG de 2002.

Aunque esta reforma no estuvo encaminada a la rendición de cuentas ya que su principal propósito fue establecer los mínimos constitucionales que deberían regir el ejercicio al derecho de acceso a la información (DAI), en realidad su contenido rebasa a este ámbito y se inscribe en una lógica más amplia relacionada con la dimensión informativa de la rendición de cuentas.

Para algunos, esta reforma fue un cambio “estructural” ya que reconfiguró los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades (Carbonell, 2008) ya que el avance de la transparencia reformada en 2007 implicó un involucramiento de los ciudadanos en el conocimiento de un aparato estatal que se manejaba en la opacidad y completa secrecía hasta la llegada de las normas de transparencia en 2002. En realidad, lo que esta reforma implicó fue el establecimiento de las pautas principales que se debían seguir referentes al derecho humano consagrado en la Constitución ya que a nivel internacional estaba siendo impulsado con gran fuerza por el derecho interamericano y los organismos promotores de la transparencia gubernamental. Los aspectos relevantes de la reforma de 2007 se pueden ver en el cuadro 5.



CUADRO 5. REFORMA DE 2007

Aspectos relevantes de la reforma de 2007	
Acceso a la información	El principal cambio de la reforma radica en la transformación del acceso a la información de una herramienta a un derecho humano reconocido en la constitución misma.
Principios del derecho de acceso a la información	Además de reconocerse como derecho al acceso a la información, se reconoció que éste debe gozar y ser protegido siempre pensando en la máxima publicidad de este.

FUENTE: Elaboración propia.

La positivización de un derecho humano pasa por el texto constitucional. Al quedar plasmado en la máxima norma de un país éste adquiere un carácter general y de protección mayor que si no estuviese en la Constitución política de cualquier país. En México bastaron cuatro meses para que el Congreso de la Unión, 19 congresos locales y el Ejecutivo Federal promovieran, aprobaran y publicaran la reforma al artículo 6o. de la Cons-

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 19 de diciembre de 2006 se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa que reformaba dicho artículo y que fue avalada por los coordinadores de los diversos grupos parlamentarios presentes en la cámara (Gaceta Parlamentaria, 2006: número 2155). La iniciativa con proyecto de decreto, después de su estudio en Comisiones Unidas de Estudios Constitucionales y Función Pública, fue aprobada por el pleno de la cámara el 6 de marzo de 2007 (Gaceta Parlamentaria, 2007: número 2207) y de ahí turnada al Senado de la República que fue recibida el 8 de marzo de ese año.

142

Después de 16 días en el Senado, la iniciativa fue votada en el pleno el 24 de abril de 2007 y con 111 votos a favor, fue aprobada en los términos que la envió la Cámara de Diputados y se envió a los congresos locales para buscar la ratificación y así hacer de la iniciativa de reforma constitucional legal conforme a lo establecido en la Constitución misma (Gaceta del Senado, 2007: número 101). Las observaciones y precisiones que se hicieron en el Senado estuvieron orientadas al desarrollo de la vida democrática en el país y en sus instituciones a través de la garantía constitucional de un derecho humano como lo es el acceso a la información.

La exposición de motivos del proyecto de decreto que se votó el 24 de abril contemplaba que se debía reconocer el acceso a la información como un derecho humano que estaba consagrado en tratados internacionales que había suscrito México desde la década de los años 1970. Además, establecía que el acceso a la información reconocido en la Constitución en 1977 era un derecho limitante para los ciudadanos y exclusivo de las autoridades, por ello había que transformar la ecuación. Se consideró que el acceso a la información no implicaba solo estar enterado e informado como lo había contemplado la garantía de libertad de información, sino que involucraba el hecho de acceder y disponer de la información gubernamental que se producía día con día y que al final este era el objetivo del derecho de acceso a la información: el conocimiento libre de las actividades públicas de los servidores y del gobierno mismo.

En los argumentos fundamentales del proyecto en el Senado se fijaron tres puntos importantes: 1) homogeneizar las normas legales de transparencia y los criterios de acceso a la información a nivel nacional; 2) orientar las reglas en materia de transparencia de los gobiernos locales a través de la debida protección del DAI; y 3) crear los mecanismos electrónicos a nivel nacional y en los gobiernos locales para poder acceder más fácilmente a la información gubernamental. El dictamen final que fue aprobado contempló estos tres aspectos y así fue enviado a los congresos locales para su ratificación.

El 20 de julio de 2007 se publicó en el DOF el decreto que reformaba al artículo 60. constitucional y que recuperaba el espíritu del acceso a la información como un derecho fundamental de las personas que debía ser protegido, tutelado y promovido por el Estado mismo (*Diario Oficial de la Federación*, 2007: primera sección).

El artículo 60. quedaría redactado en su párrafo segundo de la siguiente manera:

143

Artículo 60. [...]

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

La constitucionalización del derecho de acceso a la información implicó que debía precisarse de forma clara desde la misma Constitución a los sujetos obligados que podrían ser exigidos jurídicamente de dar cuenta de sus acciones. La redacción del primer principio del párrafo segundo de artículo 60. constitucional afirma que toda la información en posesión de “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y mu-

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

nicipal” es pública. Esto implica que esa redacción comprendía a todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos federal, estatal y a los ayuntamientos, a los órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal. En los hechos, la LFTAIPG seguía orientada al Poder Ejecutivo Federal y era sugerente para los demás poderes.

144

### 3. *Transparencia constitucional ampliada: 2014 y los cambios constitucionales*

Los cambios legales e institucionales en México resultan frecuentes y necesarios para corregir los problemas a los que se enfrenta el país. Las modificaciones en materia de transparencia obedecen al orden político que se ve envuelto en diversos cuestionamientos cuando la sociedad se involucra y encuentra severos problemas que rebasan a la esfera del gobierno mismo. Algunos de los problemas en México durante las dos administraciones panistas (2000-2012) tuvieron que ver con el ámbito de la seguridad y de la falta de confiabilidad en las instituciones del Estado debido a actos de corrupción que parecían haberse disparado desde el primer gobierno de la alternancia en el país y que año con año seguían aumentando.

El cambio en el gobierno de la república y la segunda alternancia en el país en 2012 posibilitaron el que se hiciesen modificaciones profundas en materia de transparencia y acceso a la información. El cambio legal e institucional fue llevado por el Senado de la República. El 6 de septiembre de 2012, el senador Alejandro Encinas del Grupo Parlamentario del PRD presentó la primera iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia. Para el 13 de ese mismo mes, los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM presentaron la iniciativa de reforma constitucional que había preparado el gobierno de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto. La tercera y última iniciativa fue presentada por la senadora Lorena Angélica Rojas del Partido Acción Nacional el 4 de octubre de ese mismo año.

El proceso en el Senado duró cerca de tres meses, el 19 de diciembre de 2012 en sesión conjunta de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de Transparencia se discutió y aprobó el proyecto de dictamen. Para el 20 de diciembre de 2012, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas fue presentado en el pleno de la Cámara de Senadores el cual fue aprobado en primera lectura por

116 votos a favor (Diario de los debates, 2012) y turnado a la Cámara de Diputados para que fungiese como Cámara Revisora.

El proceso en la Cámara de Diputados no fue igual de ágil que en el Senado. La minuta con proyecto de decreto enviada por el Senado fue turnada el 21 de diciembre de 2012 a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. En dichas comisiones el proyecto de dictamen estuvo cerca de ocho meses y sería hasta el 22 de agosto de 2013 en sesión extraordinaria que el dictamen se aprobara por la Cámara de Diputados (Gaceta Parlamentaria, 2013: número 3843). Las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados llevaron a que el 20 de noviembre de ese año el Senado aceptara tres cambios en el dictamen y este fuese votado ese mismo día por el Senado, mientras que el 26 de noviembre hizo lo propio la Cámara de Diputados y así lograron enviarlo a los Estados para ser aprobado. Para el 7 de febrero de 2014 el Ejecutivo Federal estaba publicando en el DOF la reforma constitucional a diversos artículos de la constitución en materia de transparencia (Diario Oficial de la Federación, 2014: primera sección). Entre los principales puntos, destacan los presentados en el Cuadro 6.

145



CUADRO 6. ASPECTOS DE LA REFORMA Y LEY DE 2014

Aspectos relevantes de la reforma de 2014	
Leyes	Se crea la Ley General de Transparencia Gubernamental y se abroga la ley federal de 2002 para crearse la ley nacional de transparencia. La ley es vinculante a nivel nacional y local que deberán armonizar sus marcos legales conforme a la reforma constitucional.
Transparencia	Se incluyen los dos tipos de transparencia de la ley de 2002 (activa y pasiva).
Sujetos obligados	La reforma constitucional de 2013 y las leyes generales y nacionales conocerán como sujetos obligados al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, a los sindicatos y partidos políticos y a todos aquellos que ejerzan recursos públicos o lleven a cabo actos de autoridad.

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

Aspectos relevantes de la reforma de 2014	
Órgano autónomo	Se crea el INAI en sustitución del IFAI adquiriendo su reconocimiento constitucional. Su integración será de siete comisionados y conocerán de temas nacionales de acceso a la información y protección a datos personales, además, podrán atraer casos de los institutos locales.
Acceso a la información	El derecho se mantiene en los términos de la reforma de 2007.
Sanciones	Se crea un apartado especial en la ley general y nacional de sanciones a aquellos infractores de la ley que serán impuestas por el propio instituto sin necesidad de recurrir a una instancia ajena, excepto en los casos que deban conocer el ámbito judicial.
Rendición de cuentas	El órgano está plenamente facultado para hacer rendir cuentas a los sujetos obligados cuando así lo requiera.

FUENTE: Elaboración propia.

El cambio legal en el acceso a la información de 2007 dio forma a la transparencia en México y desde entonces, durante siete años (2007-2014) se mantuvo un estado de transparencia activa y pasiva con resultados diversos. La reforma de 2014 y promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) como complemento de la LFTAIPG, llevaron el acceso a la información a un nivel de entendimiento mayor que estaba orientado desde el punto de vista ciudadano pasando por la esfera gubernamental y llegando hasta la misma visión del Estado como un ente que debía practicar la transparencia.

Por un lado, el DAI pasó de estar establecido en la Constitución solamente, a quedar plasmado en la Ley General como un derecho fundamental y que debe ser protegido tanto por el Estado como por las instituciones mismas. El artículo 4o. de la ley quedó de la siguiente manera:

Artículo 4o. *El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información...*

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Fe-

deral, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley (LGTAIP, 2014: artículo 4o.)

Así, el acceso a la información dejó de ser una garantía constitucional en el discurso, a quedar plasmado como una disposición legal con los mecanismos e instrumentos suficientes para hacerlo exigible en la Ley. Esto quiere decir que se pasó de tener criterios sobre un derecho en una norma secundaria, otros sobre ese derecho en la Constitución misma del país y otros más en la recién creada ley general; la homologación de concepciones y criterios sobre el derecho de acceso a la información como un derecho humano conllevó a que este encontraste un mayor impulso para las leyes locales y reglamentación municipal que ahora debían obedecer este marco legal en la materia.

La idea de crear una ley general estuvo orientada a que esta estableciera las bases de tres aspectos importantes en la vida democrática del país: la transparencia activa que se debe promover desde el gobierno en cualquiera de sus instancias y desde los demás poderes del estado, el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información tanto por el Estado y por los individuos como sujetos activos y la rendición de cuentas de los servidores públicos que debían llevar a cabo a través de las instancias e instituciones encargadas para ello.

La reforma de 2014 implicó un avance de gran calado concerniente a los sujetos obligados a transparentar la información relacionada con sus acciones y decisiones públicas y/o privadas. Mientras que la Ley de 2002 contemplaba a diversos sujetos obligados, pero era vinculante solo para el Ejecutivo y la APF, la reforma promovida en 2012, debatida y aprobada en 2013, así como la Ley General de 2014 establecen que los sujetos obligados serán tanto el “Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios.” (LGTAIP, 2014, artículo 6o.).

La reforma e implementación de una nueva ley en 2014 trajo consigo la transformación radical del IFAI que había estado operando desde el 2003 bajo un esquema organizacional, actitudinal y de relación con los sujetos obligados más modesto que el modelo que aprobó el cambio legal de 2014. Además de la nueva tarea de corte nacional del instituto, la re-



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

forma transformó el nombre del órgano garante para dar paso al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI en adelante). De forma interna, el INAI modificó su composición al incluir a dos comisionados más para quedar constituido por siete en total. Además, su estructura orgánica y operativa se expandió para dar respuesta a las demandas que la nueva ley le confería. Es importante señalar que el instituto adquirió la categoría y rango de órgano autónomo en la Constitución federal y con ello consiguió una de las principales potestades con que cuenta un órgano autónomo: la posibilidad de presentación de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales.

148

- 
- 
- 

Las carencias que podría presentar el INAI se encuentran en el ámbito de sus competencias: aunque se buscó la definitividad de sus decisiones, la reforma estableció que el consejero jurídico de la Presidencia de la República podrá promover juicios de revisión ante la SCJN cuando considere que una decisión del INAI viola normas de transparencia y pone en riesgo la divulgación de información delicada.<sup>8</sup> A este apartado de la ley será importante darle seguimiento en los años posteriores ya que puede ser un camino por el cual se regrese a prácticas de opacidad en el país que se buscaron corregir con la ley de 2002, sus constantes reformas y la ley de 2014. El INAI cuenta con dos facultades de las que antes carecía: la capacidad de promover la rendición de cuentas en el país de forma amplia y bien enfocada; y la capacidad para castigar a los transgresores de la ley que termina siendo parte de la rendición de cuentas integral.

Por último, es preciso destacar que al facultar al instituto para castigar los actos de violación a la ley y crear una serie de instrumentos legales y punitivos, permite avanzar hacia un estado de rendición de cuentas que se buscaba desde la primera ley de 2002. Este fue el último gran avance en materia de transparencia gubernamental pensada dentro de un sistema más amplio de rendición de cuentas de los representantes electos y designados que se plasmó en la Constitución misma en 2014.

---

<sup>8</sup> El primer juicio de revisión interpuesto por el consejero jurídico de Presidencia de la República se interpuso el 15 de julio de 2015 referente al recurso de revisión RDA 0740/15 sobre el acceso a información de itinerarios, planes de vuelos, número y nombre de tripulantes y pasajeros de la flota de la Presidencia de la República que fue catalogada como información de seguridad nacional, decisión revocada por el INAI y recurrida por el consejero Jurídico ante la SCJN (STC núm. 26, 2017).

#### IV. CONCLUSIONES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra dentro del grupo de constituciones de mayor espectro temático y también es la que más reformas a ellos ha tenido. En materia de transparencia del gobierno no es la excepción.

Si bien, como se presentó en estas páginas, las acciones para dar a conocer las cuentas nacionales, los diversos problemas del país y las soluciones a ellos, así como las políticas del Estado mexicano empleadas por cada administración se presentaron como un acto único de transparencia y rendición de cuentas por parte del titular del ejecutivo. Dicha acción no resultó ser suficiente en términos reales y teóricos para satisfacer las demandas de mayor responsabilidad por parte del presidente de México. Pero tampoco fue menor el aporte que los informes de gobierno dieron durante años al país. A pesar de que el manejo de la información gubernamental presentaba un producto sesgado y a modo, esta misma información permitía un primer acercamiento al gobierno federal y generar con ello una incipiente opinión pública que abonaría a lo que a inicios del siglo XXI sería la transformación radical en materia de transparencia. 149

Los avances que se dieron a principios del siglo XXI con relación a la apertura del gobierno fueron sumamente importantes y terminaron impactando en la Constitución, la cual los adoptó como medidas propias dándoles un rango de superioridad normativa.

La ley de 2002 fue la que creó los instrumentos e instituciones necesarias para garantizar la transparencia de la información a nivel del gobierno federal. Teóricos en la materia (Mauricio Merino, 2012; López-Ayllón, 2016) han dado cuenta de la gran importancia que implicó la promulgación en 2002 de una ley que garantizase la transparencia gubernamental, la cual, si bien no cumplía con los estándares de otras leyes en el mundo, si fue una ley que generó un punto de partida en el tema y a partir de la cual se puede hablar de un derecho a la información concerniente a todos los ciudadanos mexicanos y que no es restrictivo para unos cuantos y de un estado permanente de transparencia en el orden del gobierno federal.

El impacto que tuvo la ley de 2002 en materia de transparencia fue de tal magnitud que llevó a los legisladores a trasladar al derecho de acceso a la información la Constitución misma. Algunos análisis al respecto de la reforma de 2007 consideran que con ella se sentaron las bases para una nueva política de transparencia gubernamental, la cual fue encaminada hacia la rendición de cuentas de “todas las autoridades en los diferentes

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

órdenes de gobierno” (Carbonell, 2012: 1). Si bien es cierto que esta reforma permitió ampliar y clarificar el ámbito de protección y disfrute del derecho de acceso a la información, no puede considerarse que a partir de ella se crean las bases que encaminen a una rendición de cuentas más clara, en especial porque la ley de 2002 ya había iniciado ese proceso. Ambas leyes y reformas (2002 y 2007) se pueden aportar elementos suficientes para la construcción de este proceso inacabado: la ley de 2002 creó las instituciones y procedimientos que garantizarían el ejercicio del derecho a la información y la reforma de 2007 estableció “el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sentó los principios de la política de transparencia gubernamental” (Carbonell, 2012: 4).

150

- 
- 
- 

Mientras que los informes de gobierno estaban completamente desvinculados del interés ciudadano y se encontraban bajo el control del presidente que tenía poder suficiente debido al nulo control constitucional sobre este asunto, los mecanismos normativos legislados desde 2002 hasta 2014 no permiten tal margen de discrecionalidad al momento de procesar y presentar la información. Llegar a este punto implicó el reconocimiento expreso del derecho a la información como llave de acceso a la esfera pública que envuelve al gobierno.

La importancia que se le da en la literatura al derecho a la información (Fox & Haight, 2007) estriba en tres razones importantes: por un lado, el hecho de que la ciudadanía ejerza un supervisión constante a través de la información genera una amenaza constante a los gobernados de ser castigados por medio del voto o sanción administrativa, lo cual conlleva a un ejercicio honesto del poder; por otro lado, si se desea una democracia participativa, es necesaria una ciudadanía bien informada sobre el funcionamiento de su gobierno y para ello, la información verdaderamente confiable proviene del interior del mismo gobierno; y por último, el acompañamiento por parte de la sociedad civil organizada en la labor de gobernar de las instituciones encargadas de ello, hacen que estas tengan un desempeño adecuado, generando un sistema de rendición de cuentas tanto horizontal como social.

Lo que se puede destacar de estas tres razones sobre la importancia del derecho a la información es la idea de un fortalecimiento a la democracia a partir de un empoderamiento ciudadano que conlleve a una adecuada rendición de cuentas. La reforma constitucional de 2007 y la de 2014 parecerían haber adoptado estas tres razones para incorporar al acceso a la información y protegerlo como un derecho humano que permitiría restablecer el vínculo entre el agente y el principal, o lo que es mejor entendido como la relación gobernante-gobernado en donde el que gobierna no lo hace sin

supervisión alguna y el que es gobernado no se deslinda por completo de los asuntos públicos y está constantemente exigiéndole cuentas claras a su representante (Przeworski, 2015).

Resulta vital seguir insistiendo en que la protección del derecho de acceso a la información, la promoción de la transparencia y la constante generación de una rendición de cuentas responsable así como la creación de los mecanismos que articulen este derecho son necesarios para seguir avanzando en sociedad. El siglo XX nos dio una lección sobre lo que no debemos tener en materia de transparencia a nivel constitucional. La lección fue aprendida y los esfuerzos emprendidos en las dos primeras décadas del siglo XXI parecieran girar en torno a una modernización de los mecanismos constitucionales capaces de hacer exigible de responsabilidad a todos los niveles y órdenes de gobierno.

El que pueda ser operable y garantizable lo escrito en la Constitución depende en gran medida de la sociedad misma y de su deseo por involucrarse en la vida pública. Dejar de lado los beneficios y responsabilidades que nos dan estos mecanismos de empoderamiento ciudadano a través de la transparencia y rendición de cuentas del gobierno (en plena fase de implementación) es desvirtuar las bondades que nos ofrecen como sociedad y regresar a estados de opacidad en donde la información se convierte en propiedad exclusiva (nuevamente) del gobierno no de la sociedad.

151



## V. FUENTES DE INFORMACIÓN

- BALTAZAR MACÍAS, A. y GUERRERO AMPARÁN, J., 2004, “El Instituto federal de acceso a la información pública: la construcción institucional”, en CONCHA CANTÚ, H. (coord.). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, IJ.
- CARBONELL, Miguel, 2008, *El régimen constitucional de la transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CARBONELL, Miguel, (ed.), 2012, *El futuro del IFAI: consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CANTO SÁENZ, Rodolfo, 2017, “Participación ciudadana, pluralismo y democracia” *Tla-melaua*, 10 (41), pp. 54-75; disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-69162017000100054&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162017000100054&lng=es&tlng=es), consultado el 11 de agosto de 2021.
- CRESPO, José Antonio, 2018, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, ASF. de Gómez Pérez-Arados, Carlos Gil, 2013, “¿Qué de-

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

mocracia tenemos?, Democracia real y democracia liberal representativa” *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 40, núm. 4, pp. s/f, ISSN; 1578-6730; disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18153270004>, consultado el 12 de agosto de 2021.

EMMERICH, Gustavo, 2005, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en *Democracia y transparencia*, Sinergia, núm. 5, nov. 2005.

152 FERREIRO YÁZIGI, Alejandro, 1999, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción, Dubai.

● FLORES LLANOS, Ulises, 2006, *El derecho a la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, México, FLACSO México.

○ FOX, Jonathan, 2006, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas” en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 13(27), pp. 33-68.

● FOX, Jonathan & HAIGHT, Libby, (eds), 2007, *Mexico’s Right-To-Know Reforms. Civil Society Perspectives*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundar.

GONZÁLEZ REYES, Max, 2011, “El Informe Presidencial: de la opulencia al ocaso del presidencialismo” en *Estudios políticos*, México, núm. 24, pp. 55-76; disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162011000300004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000300004&lng=es&tlng=es), consultado el 13 de agosto de 2021.

MERINO, Mauricio, 2012, *La segunda transición democrática en México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. México, Wilson Center-Comexi.

SCHEDLER, Andreas, 2004, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 3.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, 2016, “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*. México, IJ-SUT.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. y HADDOU, A, 2007, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México” en *Gestión y política pública*, vol. XVI, núm. 1, 2007.

LUNA PLA, Issa, 2008, “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”. En ZALAQUETT, J. y MUÑOZ, A. (edits.). *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso de América Latina*. Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

- LUNA PLA, Issa & BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, Antonio, (coords), 2016, *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*, México, IJ-UNAM
- O'DONNELL, Guillermo, 1997, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Nueva sociedad*, 152, pp. 143-167.
- O'DONNELL, Guillermo, 1999, "Horizontal accountability in new democracies" en SCHEDLER *et al.* (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 112-125. 153
- O'DONNELL, Guillermo, 2010, *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo. ●
- PERUZZOTTI, Enrique, 2008, *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. ●  
Buenos Aires, Olacefs. ●
- PINHO DE OLIVEIRA, María Fátima, 2020, "Gobierno Abierto y Participación Ciudadana. Algunas normas necesarias en Venezuela", en *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 5(15), pp. 63-88. Epub 04 de agosto de 2020, disponible en <https://doi.org/10.32870/dgedj.v5i15.255>.
- PRZEWORSKI, Adam, 2015, "Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente", en ACUÑA, C. & CHUDNOVSKY M. (coords.). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, Argentina, CAF.
- SÁNCHEZ GAYOSSO, Ramiro Daniel, 2018, *La toma de decisiones del Instituto de Transparencia y Rendición de Cuentas de México: un análisis de los perfiles, aprendizajes y resultados, 2003-2015*, México, UAM.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, 2018, *Administración Pública y reforma del Estado en México*, México, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios del Futuro.
- SOSA, José, 2011, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, BBAPDF-Siglo XXI.

### Hemerografía

*Reforma*, 11 de octubre de 2002

*Reforma*, 14 de octubre de 2002.

*La Jornada*, 13 de diciembre de 2002.

# RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS



## DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

*Armando HERNÁNDEZ CRUZ\**

Con el avance de las tecnologías han emergido un sin fin de medios de comunicación que, innegablemente, forman parte de nuestro día a día. Es preciso conocer que tanto el Estado, como los particulares tienen la obligación de garantizar la protección de nuestros datos personales, además de tener acceso a nuestra información en dichos medios. Asimismo, se requiere analizar cómo las redes sociales generan una serie de predicamentos que vulneran la protección de dichos datos.

La existencia de nuevos problemas, gracias al avance imparable e impensable de las tecnologías, es una realidad. Por ello, el derecho a la protección de datos personales se encuentra en constante riesgo. Aunque estas mismas resultan de gran utilidad al ejercer nuestro derecho de acceso a la información (DAI), ya que las mismas plataformas y medios electrónicos facilitan nuestro acceso a ella, es necesario que el ejercicio del DAI no ponga en riesgo la protección de datos personales.

---

\* Licenciado, maestro y doctor en derecho por la UNAM; especialista en derechos humanos, derecho constitucional y derecho administrativo por la UNAM; especialista en derecho constitucional por la Universidad de Salamanca, España; maestro en derecho electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; licenciado en economía por la UNAM; licenciado en periodismo, SEP-CENEVAL; licenciado en ciencias de la comunicación; Actualmente cursa el doctorado en ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM y la Especialidad en derecho parlamentario en la Benemérita Universidad de Oaxaca.

Fecha de recepción: 8 de marzo de 2021.

*Revista Estudios en Derecho a la Información,*  
núm. 13, enero-junio de 2022, pp. 157-160.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*  
*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

Por lo anterior, la obra que se reseña de la distinguida Dra. Ileana Hidalgo representa una lectura de carácter obligatorio en cualquier ámbito, pues tiene las características para ser estudiada por un académico, o por un ciudadano con interés en conocer su derecho a la protección de datos personales y del derecho de acceso a la información.

158 El Derecho a la Protección de Datos Personales es un libro conformado por dos partes. En la primera se tratan temas como la intimidad y la vida privada, la libertad de expresión, el derecho de protección de datos personales y el DAI. En la segunda parte, se incluyen capítulos sobre ¿Qué es el INAI?, la Ley General de Protección de Datos Personales, los Derechos Arco y el Derecho Informático. Adicionalmente, el libro cuenta con una presentación de Pedro Salazar y un prólogo de Miguel Carbonell. El libro que se reseña fue realizado en el marco de la celebración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La autora da parte a un análisis puntual sobre una de las instituciones que garantizan el acceso a la información y protege los datos personales en el ámbito nacional: el INAI. Ileana Hidalgo aporta elementos, así como fundamentos legales, de la naturaleza del INAI y su facultad como garante del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, regulándolo la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Dicha ley otorga al Instituto de las capacidades de protección de los derechos de resguardo de los datos personales y acceso a la información. Del mismo modo, en el caso de datos personales en poder de particulares, el INAI es el órgano facultado para “*difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia*” (Hidalgo, 2018: 34).

Se mencionan distintos temas a debate respecto a los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales, siendo el más intrigante el relacionado con la salud del presidente. El INAI resolvió que no se cumple con el principio de razonabilidad para determinar la salud del presidente como información pública; ya que, al ser un servidor público, tiene la obligación de rendir cuentas al Estado, lo relativo a su salud es parte de su vida privada, por lo que es un dato personal y tiene derecho a que sea protegido. Sin embargo, este tema puede dar lugar a debates, sin duda interesantes, pues el presidente no resulta ser un ciudadano cualquiera, pues en él se depositan una serie de facultades y obligaciones plasmadas en el artículo 89 de nuestra carta magna, donde se le obliga a preservar la seguridad pública.

Conforme ahondamos en la lectura, nos encontramos con un amplio acercamiento a los distintos tipos de datos personales. De igual manera,

conoceremos los alcances que tiene la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, y la importancia de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición al tratamiento de sus datos personales (también conocidos como derechos ARCO), los cuales representan una herramienta para poder proteger y cuidar el uso dado a nuestra información y datos personales, previstos en todas las leyes de protección de datos personales.

Es importante tener en cuenta a los derechos ARCO, ya que son el medio que los particulares tenemos para ejercer nuestro derecho de protección de datos personales frente al estado y otros particulares.

Los medios de comunicación y distintas redes han normalizado el modo tan arbitrario en el que ingenuamente proporcionamos nuestra información por ser un convencionalismo social emergente sin conocer quién, o quiénes tienen acceso a la misma.

El desarrollo y ejercicio de nuestro derecho de protección de datos personales va de la mano de algunos conceptos que, en ocasiones, no tenemos claro cómo funcionan, como es el derecho a la privacidad o el derecho a la libertad de expresión.

De esto último, cabe señalar que si bien, la vida privada pareciera no tener impacto en la sociedad por su naturaleza irrelevante, la normativa internacional, así como nuestra constitución en su artículo 1o., protegen este derecho fundamental para que nadie pueda hacer ataques arbitrarios contra nuestra persona e imagen. Dichos derechos concurren en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su dispositivo 12, y en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en donde se establece que: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra o su reputación”.<sup>1</sup>

Con relación al derecho a la vida privada, resulta necesario puntualizar los casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que es necesario establecer límites sobre la protección de estos derechos cuando se está frente a hechos que causan afectaciones a la sociedad, como las violaciones graves a derechos humanos. En estos casos, lo que se busca es garantizar los derechos de verdad y justicia.

La obra reseñada nos da a conocer la realidad de nuestro sistema jurídico respecto a la protección de datos personales y el derecho a la información. Finalizo con el fragmento de la conclusión que hace la autora:

<sup>1</sup> Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.



ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

Resulta evidente que uno de los derechos humanos que en ocasiones pudiera entrar en colisión con el de protección de datos personales es el de acceso a la información, cuya regla general es la publicidad y la excepción es la reserva. Sin embargo, ello no supone que el acceso a la información siempre sea el derecho que prevalezca, sino que hay que tener en cuenta que ambos son derechos humanos y, por consiguiente, cada uno tiene límites, cuyo supuesto deberá ser valorado en cada situación específica. (Hidalgo, 2018: 51).

160

### Bibliografía DEL LIBRO RESEÑADO

●  
○  
●  
HIDALGO, Ileana, 2018, *Derecho a la protección de datos personales*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, UNAM.

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista académica *Estudios en Derecho a la Información* es una publicación semestral que editan el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el Instituto Nacional de Transparencia, de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). La revista publica manuscritos cuyo eje temático sea el derecho a la información, a través de estudios caracterizados por ser multidisciplinarios y plantear cuestiones sobre el papel de las normas jurídicas y las políticas públicas en los procesos de desarrollo institucional, impacto económico, comunicación, gobierno y poder.

Se reciben exclusivamente trabajos originales y que no hayan sido publicados con anterioridad. Los manuscritos son considerados para su publicación preferentemente cuando emplean técnicas de investigación empírica, datos estadísticos, análisis cualitativo y/o cuantitativo en un estilo crítico y analítico, incluyendo hipótesis, argumentación, contraargumentación y notas concluyentes.

Los manuscritos recibidos deben aportar una contribución académica sustancial en los temas que incluye esta revista dentro del derecho a la información: derecho de acceso a la información pública, transparencia gubernamental y rendición de cuentas; protección de datos personales y privacidad; tecnologías de la información y de la comunicación; libertad de expresión y periodismo; regulación y políticas de los medios de comunicación y telecomunicaciones.

Los artículos y comentarios jurídicos sometidos a consideración de la revista deben incluir un resumen de no más de 250 palabras, y de 3 a 5 palabras clave que reflejen el contenido del manuscrito. Los textos deben estar divididos en secciones, incluyendo la bibliografía o referencias utilizadas. Las notas a pie de página se deben incluir en caso de que sean estrictamente necesarias y con contenido sucinto. Se evitará subrayar o resaltar en mayúsculas y negritas el texto; el uso de itálicas se reserva para los términos en otro idioma, los títulos de publicaciones u obras, y las li-

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

gas de fuentes en Internet. Se evitarán las citas textuales mayores a las 40 palabras, excepto en los comentarios jurídicos cuando sea estrictamente necesario.

162 Los artículos no deben exceder las 20 páginas a interlineado 1.5, incluyendo tablas y gráficas; los comentarios jurídicos tendrán una extensión de hasta 15 páginas a interlineado 1.5. Las reseñas de libros no deben rebasar las 10 páginas. La letra estándar para manuscritos es Arial, 12 puntos. Se reciben manuscritos en español, inglés, portugués, italiano o francés. La revista publica textos que utilicen el sistema de citación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de acuerdo con sus *Criterios editoriales*, exclusivamente en el Sistema Harvard.

- 
- 
- 

La revista se reserva el derecho de mejorar los manuscritos como parte del proceso editorial, aclarando la redacción o corrigiendo faltas ortográficas y/o gramaticales.

Los artículos, así como los comentarios jurídicos que sean pre-seleccionados por el Comité Editorial, pasarán al proceso de dictaminación o arbitraje doble ciego. Los dictámenes pueden determinar que los manuscritos son publicables, no publicables o condicionados a cambios.

### *Recepción de manuscritos*

La recepción de manuscritos es únicamente por la página web de la revista a través de su “Usuario” (<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion>). Si no tiene “Usuario”, debe crearlo en “Registro de usuarios”, que se encuentra en “Información para autores” (es importante que se complete el formulario de registro con el mayor número de datos requeridos, y el nombre de usuario tendrá que estar en el siguiente formato: “Nombre\_Apellido”). Al ingresar al sitio con su “Usuario”, debe dar clic en “nuevo envío”, seguir las instrucciones para llenar el formulario y adjuntar su manuscrito (al “subir archivo” seleccione la ubicación de su documento dentro de su computadora y, posteriormente, dé clic en “Cargar”). Para mayor información y dudas deberá mandar un correo a [redi.ijj@unam.mx](mailto:redi.ijj@unam.mx).