

**BALANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL MEXICANA**  
**EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DEL AÑO 2014**

Por Cynthia Patricia Cantero Pacheco

**SUMARIO. I.** Palabras previas; **II.** Los alcances de la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2014; **III.** El balance de la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2014; **IV.** Algunas premisas a modo de conclusiones.

### **I. Palabras previas**

En las siguientes líneas se procurará plantear algunos comentarios respecto de las ponencias presentadas por la Dra. Issa Luna Pla y Oscar Mauricio Guerra Ford, Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en el marco de una serie de foros “Balance de las Reformas Estructurales”, organizados por el Instituto Belisario Domínguez del

Senado de la República. En el caso particular se hace referencia a la discusión con relación a los "Balance de la Reforma en materia de Transparencia y Acceso a la Información".

En primer lugar, es importante recordar lo que establece el artículo 135 de la Constitución de México "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México". Lo anterior obliga a que todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y en los congresos de las Entidades Federativas, hagan grandes acuerdos para lograr los consensos que permitan el voto de calidad y las mayorías necesarias para que las reformas a la Constitución sean validas. La Dra. Issa Luna hizo mención del llamado "Pacto por México", que incluyó entre sus objetivos la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública, el referido Pacto constituye ese gran acuerdo previo entre las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

En el ensayo que nos presenta Oscar Mauricio Oscar Guerra, queda completamente demostrado que la calidad de las leyes en México antes de la Reforma del año 2014 era muy dispar. Había leyes que habían desarrollado de manera aceptable los principios y bases introducidos al artículo 6º constitucional con motivo de la reforma del año 2007, pero también existían leyes con un desarrollo precario que implicaba que en algunos estados de la República la reivindicación del derecho de acceso a la información se tornaba casi como una misión imposible. Lo anterior queda demostrado a partir de Métrica de la Transparencia 2014 elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); y por el estudio Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, desarrollado por la organización de la sociedad civil denominada Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC.

Los contenidos dispares de las leyes de transparencia en México no eran el único aspecto a vencer, antes de la reforma del año 2014 también existían fuertes resistencias para cumplir con las obligaciones de transparencia. En efecto, en Métrica de la Transparencia 2014, se desarrollo un Índice de las dimensiones de portales, usuario simulado y capacidades institucionales que según los resultados también existen diferencias marcadas entre cada entidad federativa y entre cada sujeto obligado de un mismo estado, de manera que las obligaciones concretas

con respecto a la publicación de oficio de cierta información fundamental era muy desigual; las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública son de muy baja calidad y las capacidades institucionales de los sujetos obligados son muy distintas.

Es conveniente señalar que la Cámara de Senadores fue la Cámara de Origen respecto del inicio de la reforma constitucional en materia de transparencia, de manera que, sin desconocer las grandes discusiones y aportaciones de la Cámara de Diputados, es en el Senado de la República en donde existe mayor riqueza narrativa en cuanto a los contenidos de esta reforma estructural.

También se aclara que en las próximas líneas sólo abordaremos el balance de la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2014, de manera que en otro momento habrá oportunidad de abundar en las reformas constitucionales de los años de 1977, del año 2013, del año 2007 y del desarrollo normativo en materia de transparencia y acceso a la información que tuvo lugar del año 2002 y hasta el año 2006.

Los derechos humanos contenidos en el artículo 6º constitucional son el de libertad de expresión, manifestación de ideas y opiniones, y se ha robustecido el derecho de acceso a la información pública con el objetivo

de empoderar a todas las personas, de manera que exista una mayor participación social bien informada y una mayor calidad de la noticia ofrecida por los medios de comunicación. Lo anterior es posible a partir de las obligaciones impuestas a los denominados sujetos obligados para que éstos publiquen información de oficio y para que atiendan solicitudes de acceso a la información, pero sobretodo para identificar información proactiva, focalizada y de interés público que sea de utilidad para la sociedad.

## **II. Los alcances de la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2014**

El objetivo principal de la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2014, es de homologar los procedimientos para ejercer los derechos de acceso a la información y el de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales (derechos ARCO); también se resalta la atribución al Congreso de la Unión para emitir la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, misma que sienta las bases para cambios estructurales en los organismos garantes del país, en los sujetos obligados y crea el Sistema Nacional de Transparencia.

Para Oscar Guerra existen cuatro avances significativos con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2014. El primero es que se logro la armonización de todas las leyes de transparencia del país a los contenidos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; el segundo es la instalación del Sistema Nacional de Transparencia; el tercero es el desarrollo normativo secundario en las Entidades Federativas en virtud de las normas adicionales; y cuarto tiene relación con la instalación de las unidades de transparencia y los comités de transparencia con dependencia directa respecto del titular del sujetos obligados.

También se destacan alcances sustantivos con relación a los contenidos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y como consecuencia en las leyes de los estados después de su armonización. A continuación se mencionan algunos:

**1)** Incremento de sujetos obligados, ahora, "toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes 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 federal, estatal y municipal, es pública y

sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes;

**2)** El anterior IFAI se denomina ahora INAI y ahora no sólo es un organismo especializado en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales sino que además es un órgano nacional con reconocida autonomía constitucional; dado Autonomía constitucional;

**3)** El INAI tiene la atribución para presentar controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, mismas que han sido ejercidas en una sola ocasión en el primer caso y 37 en lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad;

**4)** El INAI también puede conocer y revisar las resoluciones que adopten los órganos garantes de los estados de la República;

**5)** Se fija la base constitucional para la creación del Sistema Nacional de Transparencia;

**6)** Nuevas facultades al Congreso de la Unión para expedir una Ley General en materia de Transparencia y Acceso a la Información;

**7)** Nuevas facultades al Congreso de la Unión para expedir una Ley General en materia de Protección de Datos Personales;

**8)** Nuevas facultades al Congreso de la Unión para expedir una Ley General en materia de Archivos; y

**9)** Las resoluciones del INAI son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con la excepción de las resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia, en cuyo caso el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **III. El balance de la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2014**

Una cuestión son los alcances de la reforma constitucional en materia de transparencia y otra muy distinta son los efectos, los indicadores generados o el balance en concreto con motivo de la mencionada reforma, de manera que a continuación se plantean algunos de esos indicadores:



- 1)** Se incrementaron las solicitudes de acceso a la información durante y después de la reforma constitucional;
  
- 2)** La implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia ha sido y sigue siendo un desafío por vencer. El registro o alta de sujetos obligados, la carga de información y la verificación diagnóstica del año 2017 demuestran que aún hay camino por recorrer;
  
- 3)** Se ha creado el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2017-2021 (PROTAI);
  
- 4)** Se ha creado el Programa de Protección de Datos Personales (PRONADATOS)
  
- 5)** Publicar información no supone necesariamente mayor transparencia, es necesario atender la publicidad de información proactiva, focalizada y de interés público;
  
- 6)** Cargar formatos a la Plataforma Nacional de Transparencia no significa ser el más transparente, hay cargados formatos en blanco;

**7)** Se han incrementado la presentación de recursos de revisión, lo que supone mayor concienciación de las personas para reivindicar su derecho de acceso a la información;

**8)** Otro avance es la concreción del sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), este sistema permite la carga de información de todos los sujetos obligados del país en un solo portal.

#### **IV. Algunas premisas a modo de conclusiones**

Una de la inmediatas conclusiones en la que hay coincidencia de parte de lo la Dra. Issa Luna y el Comisionado Oscar Guerra, es con relación al incremento de las solicitudes de acceso a la información pública, sin embargo hay una fuerte provocación de parte de Issa Luna cuando plantea que "la dimensión de los solicitantes permanece inmóvil (los mismos sectores socio-económicos) y pequeños grupos...", de manera que al parecer se evidencian dos problemas que advierte de "graves":

**1)** los solicitantes de información no son ciudadanos que ejercen su derecho de manera honesta con el fin de una mayor participación democrática; y

**2)** los funcionarios públicos no tienen incentivos para cumplir las obligaciones de transparencia; luego, Issa Luna concluye categóricamente señalando que “Más enterrado aún está el estudio de las solicitudes denominadas por los funcionarios públicos mexicanos como de fuego amigo, que provienen de otros funcionarios en ataques comunes; o cuando individuos o ex funcionarios utilizan el procedimiento para desahogar su ira frente a despidos o problemas similares”; “el uso distorsionado del derecho se convierte cada día más en un problema público, que paraliza áreas de trabajo y desgasta la función gubernamental, pasando el costo al erario público”.

Para Oscar Guerra los principales retos son:

**1)** Consolidar la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de la clase política;

**2)** Clarificar los supuestos de procedencia del recurso de inconformidad;

**3)** Implementar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;

**4)** Impulsar accesiones de transparencia proactiva; y

**5)** Incluir en los planes de estudios del sistema educativo del país los contenidos de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas.

Como se puede advertir, la reforma constitucional en materia de transparencia ha tenido efectos normativos positivos; también ha traído un balance e indicadores que hacen que pensemos que vamos en el camino correcto; sin embargo también existen algunos retos que Oscar Guerra resume de la siguiente manera: “construir la cultura de la transparencia y rendición de cuentas que permita vencer la inercia de la opacidad y el poco interés de la población para ejercer sus derechos. Se requiere impulsar más la participación ciudadana en la generación de políticas públicas con enfoque social, de manera que permita instalar los gobiernos abiertos”.

En las líneas siguientes se planteamos una serie de premisas a modo de conclusiones. Para la elaboración de las premisas conclusivas se parte de una estructura de redacción en donde la primera parte obedece al contenido normativo primario (antes de la reforma) y la segunda parte corresponde a los contenidos a los que hemos llegado (después de la reforma) o a donde se pretende llegar:

<b>ANTES DE LA REFORMA</b>	<b>DESPUÉS DE LA REFORMA</b>
<b>1.</b> De un órgano especializado federal	A un <b>ÓRGANO NACIONAL</b> constitucionalmente autónomo.
<b>2.</b> De las obligaciones de transparencia como principio de las leyes secundarias	A <b>MÁXIMA TRANSPARENCIA</b> como principio constitucional.
<b>3.</b> De la falta de documentación	A LA <b>ACCIÓN DE DOCUMENTAR</b> todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones de todos los sujetos obligados.
<b>4.</b> De la protección de los datos personales como límite al derecho de acceso a la información	AL <b>RECONOCIMIENTO</b> de la protección de datos personales como derecho humano.
<b>5.</b> De la falta de homologación de normatividad en materia de Transparencia y Acceso a la Información	A LA <b>CREACIÓN</b> la Ley General en la materia.
<b>6.</b> De la falta de homologación de normatividad en materia de archivos	A LA <b>CREACIÓN</b> de una Ley General en la materia.
<b>7.</b> De la falta de homologación de normatividad en materia de Protección de Datos Personales	A LA <b>CREACIÓN</b> de una Ley General en la materia.
<b>8.</b> De la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información (COMAIP)	AL <b>CONSEJO</b> del Sistema Nacional de Transparencia.
<b>9.</b> De la dispersión de normas secundarias	A LA <b>ARMONIZACIÓN</b> de la leyes de las Entidades Federativas, y A LA <b>ESTANDARIZACIÓN</b> de los lineamientos generales desde el Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
<b>10.</b> De los criterios de interpretación dispersos	A LA <b>ESTANDARIZACIÓN</b> desde el Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

<p><b>11.</b> De las ocurrencias en materia de transparencia y acceso a la información</p>	<p>A LAS POLÍTICAS en materia de transparencia proactiva, focalizada y de interés público.</p> <p>Es necesario dar un salto con relación a la publicación de información fundamental a la identificación y difusión de información proactiva, focalizada y de interés público que potencia su usabilidad social</p>
<p><b>12.</b> De los avances aislados por Entidades Federativas</p>	<p>A LA COORDINACIÓN desde el Consejo Sistema Nacional de Transparencia.</p>
<p><b>13.</b> De obligaciones de transparencia sólo de los poderes públicos (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial)</p>	<p>A OBLIGACIONES DE CUALQUIER ENTE O PERSONA que reciba y ejerza recursos públicos, o realice actos de autoridad (sujetos obligados).</p>
<p><b>14.</b> Del cumplimiento de los sujetos obligados respecto de la publicación de información EN SÓLO EN SUS PORTALES DE INTERNET</p>	<p>A LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN EN LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA.</p>
<p><b>15.</b> De la actividad aislada de los órganos garantes</p>	<p>AL ACOMPAÑAMIENTO DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS.</p>
<p><b>16.</b> Del derecho a la información como tema de expertos</p>	<p>A LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.</p>
<p><b>17.</b> De la presentación de solicitudes presenciales</p>	<p>A las solicitudes vía INFOMEX y AHORA VÍA Plataforma Nacional de Transparencia.</p>

Se concluyen estos comentarios señalando que un alcance y balance muy importante fue la creación en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los denominados “consejos consultivos de los órganos garantes”; sin duda la cercanía y retroalimentación con la sociedad civil nutre el debate de los asuntos de interés público, de manera que vale la pena señalar que en Jalisco desde la Ley de Transparencia del

año 2013, de fecha 08 de agosto de 2013, se creó el Consejo Consultivo del ITEI, de manera que en Jalisco nos adelantamos con un año y ocho meses en la creación de este órgano colegiado ciudadano y honorífico; y que en términos de sus atribuciones, en Jalisco vamos más allá y tiene entre otras importantes atribuciones, el de intervenir fuertemente en el proceso de renovación de los comisionados del ITEI, ya que se encargan de llevar a cabo la verificación de cumplimiento de requisitos de quienes participan, de las entrevistas a los aspirantes a ocupar el cargo de comisionado, de convocar a especialistas para diseñar un examen de conocimientos para posteriormente remitir al Congreso del Estado la lista de aspirantes que hubieren acreditado el examen correspondiente con una calificación de al menos ochenta puntos sobre cien, para ocupar las vacantes de comisionados del Instituto, con la aprobación de cuando menos diez votos de los integrantes del Consejo.