



REFLEXIONES EN TORNO A LA TRANSPARENCIA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS¹

ARMANDO SOTO FLORES²

SUMARIO: I. Introducción. II. Antesala. III. Conclusiones.
IV. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda que el tema de transparencia es ineludible en el actual momento por el que atraviesa la democracia mexicana, en virtud de que el escenario político así lo requiere, la exigencia ciudadana lo reclama y la modernización de nuestras estructuras de gobierno así lo previene. Es claro que la Transparencia es una cualidad deseable de todo sistema democrático, moderno, legítimo y confiable. Existe un gran consenso en la relevancia del tema y en incorporarlo con premisa básica en las prácticas gubernamentales y en la acción pública.

Es indispensable que el diálogo sobre esta materia se difunda y multiplique no sólo entre políticos e intelectuales interesados, sino entre la población en su conjunto.

Uno de los conceptos íntimamente relacionado con la rendición de cuentas es la transparencia, concebida como una condición necesaria, mas no suficiente, para que los gobiernos sean evaluados

¹ El presente texto fue dictado el martes 1 de septiembre de 2015 en el auditorio Benito Juárez de la Facultad de Derecho de la UNAM.

² Doctor en Derecho. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.



por sus acciones, es decir, que la responsabilidad pública les pueda ser atribuida.

Para comprender la relación entre rendición de cuentas y transparencia, iniciaremos por definir brevemente el significado de la primera para enseguida encontrar el concepto de *transparencia*.

Rendición de cuentas es una traducción imperfecta del término *accountability*. Aplicado al asunto público, lo entendemos como un sistema que obliga, por una parte al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos y, por otra parte, dotar a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público. El segundo concepto que nos ocupa, es la transparencia de la información.

Etimológicamente, *transparencia*, se deriva de la palabra compuesta latina *transparere*, que significa algo que se puede ver de un lado a otro, pero no simplemente algo que se puede observar directamente, sino que también se puede ver incluso a través de un objeto interpuesto como puede ser una pared. Transparencia se refiere a la apertura del flujo de información social, política y económica de las organizaciones burocráticas sometidas al escrutinio ciudadano, viéndola accesible, certera y confiable.

Por transparencia entendemos abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino para la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso usarla como mecanismo para sancionar, en caso de que haya anomalías en su interior.

En este marco de la transparencia y rendición de cuentas, de la cosa pública y el desempeño gubernamental, podemos afirmar que el presupuesto público es uno de los objetos centrales, ya que

muestra las prioridades que el gobierno define en torno a los rubros y sectores en los cuales quiere incidir.

A partir del marco constitucional, en el gobierno de la República, los sujetos están convencidos de que la transparencia y el acceso a la información juegan un papel esencial en la construcción de un gobierno más abierto al escrutinio público, capaz de fomentar una participación creciente de la sociedad en el diseño y evaluación de las políticas gubernamentales y por lo tanto de una mayor y mejor rendición de cuentas públicas.

Por lo anteriormente señalado, la política de transparencia implementada por el Gobierno Federal tiene como objetivo no sólo contribuir a garantizar el derecho de acceso a la información de los mexicanos, sino también a brindar información oportuna que permita mejorar la toma de las decisiones de los ciudadanos y mejorar la confianza y certidumbre respecto de la acción gubernamental.

La transparencia consiste en poner a disposición de la ciudadanía la información que se origina en el ámbito de la administración pública, obligada en todos los niveles de gobierno e instituciones políticas, cuya finalidad recae sobre la sociedad, la cual se encarga de juzgar y evaluar el desempeño de las autoridades encomendadas en el manejo de estas organizaciones. Es la práctica de proporcionar la información, colocándola en el lente con un cristal claro y transparente de dominio público para los interesados, representa la antesala para el sistema global de rendición de cuentas.

La transparencia puede explicarse en teoría y bajo el siguiente supuesto que, ante una mayor transparencia de los recursos, se obtiene un incremento en la recaudación, pues aumenta en los contribuyentes la disposición a pagar impuestos cuando tienen mayor información sobre el uso que se le da a los ingresos públicos. Sin embargo, la práctica indica lo contrario, este resultado puede explicarse porque los Estados que son más corruptos tienen incentivos a hacer un mayor esfuerzo por incrementar su recaudación, dado que

la falta de transparencia les permite desviar una mayor cantidad de recursos para sus bolsillos.

II. ANTESALA

El texto original del artículo 6° de la Constitución de 1917 señalaba: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, si no en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”.

El citado precepto ha tenido 5 reformas constitucionales y es el 6 de diciembre de 1977 cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicó la primera reforma y se establece: “el estado garantizara el derecho a la información”; así mismo el 20 de julio de 2007 se señaló también en el Diario Oficial una nueva reforma constitucional, en donde se establecen los principios y bases que para la Federación, los Estados y el Distrito Federal regirán el ejercicio del derecho al acceso a la información, finalmente y dada la importancia que merece, el 7 de febrero del 2014 se señala la obligación de todo aquel organismo que maneje recursos públicos, la obligación y la garantía para establecer mecanismos de acceso a la información.

Señala la creación de un organismo autónomo, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, definiendo su naturaleza jurídica, competencia, el carácter jurídico de sus resoluciones, integración y los principios que regirán su funcionamiento.

Quizás valdría la pena, antes de entrar de lleno a la materia, que nos corresponde señalar, que en las últimas décadas se han credo nuevas formas de organismos públicos separados de la forma clásica de gobierno con cierto grado de autonomía reconocida constitucionalmente, y que han modificado profundamente la organización estatal con relación a la sociedad, ello ha traído profundos debates

y en algunos casos confusión, por lo que es indispensable abordar el tema desde una perspectiva integral que nos permita entender, comprender y bien podríamos llamarlo esta nueva forma de Estado.

La formación y desarrollo del Estado mexicano responde al anhelo de la sociedad mexicana de constituirse políticamente en un ente independiente, soberano y estable con el fin de lograr por supuesto el desarrollo sustentable de la nación.

En fin, quería señalar este preámbulo para entrar de lleno a la reforma al artículo 6° constitucional, en donde el derecho a la información será garantizado por el Estado y el mismo deberá establecer el derecho al acceso a las tecnologías de la información para que cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos 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, proporcionen la información que se les solicite a cualquier ciudadano, sin la necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, y quien no cumpla será sancionado en los términos que dispongan las leyes, para esto, por supuesto en la constitución se señala que la federación contará con un organismo autónomo especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, con plena autonomía para el ejercicio de sí mismo y determinar su organización; esta entidad autónoma que actualmente se denomina Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), antes llamado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI); de dicho precepto constitucional surgió la actual Ley General de Transparencia de Acceso a la Información Pública, promulgada el 4 de mayo del 2015 y que en el artículo 1° señala lo siguiente:

La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la república es reglamentaria del artículo 6° de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fidecomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral, o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios.

De lo que se desprende, por supuesto, el Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la información, y protección de datos personales, en cada uno de los organismos e instituciones mencionadas con anterioridad, los que deben contar con un comité de transparencia para conformar las diversas acciones y procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información, por lo que hay que establecer políticas en cada uno de los organismos que manejen recursos públicos, para facilitar la obtención de información y el ejercicio del derecho de acceso a la información; ahora, quizá valga la pena también mencionar que en el artículo 43 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece una serie de instituciones que no estarán sujetos a la autoridad de los comités de transparencia y que la responsabilidad recae exclusivamente en los directivos de las siguientes instituciones que me voy a permitir señalar:

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; El Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; El Centro Federal de Protección a Personas; La Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Comisión Nacional de Seguridad; La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; la Unidad de Inteligencia Financiera; El Estado Mayor Presidencial, El Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Estado Mayor General de la Armada, La Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica

y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones o bien, las Unidades Administrativas que los sustituyan. Todas estas autoridades no están sujetas a los comités de transparencia y repito la responsabilidad recae en el titular de la propia entidad.

La clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación, deberán apegarse a los términos de la presente ley a los protocolos de seguridad establecidos para ello.

Ahora bien, cuál es el procedimiento constitucional, saliéndome un poco de la temática para la designación del organismo garante en materia de transparencia e información, este se integra por 7 comisionados en donde la Cámara de Senadores previa realización de una amplia consulta a la sociedad a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, designará al comisionado que deba cubrir la vacante, el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de 10 días hábiles. Si el presidente de la república no objetare el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el senado de la república. En caso de que el Presidente de la República estuviera en contra del nombramiento, la cámara de senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la cámara de senadores en los términos del párrafo anterior con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes designara al comisionado que ocupará la vacante. Los comisionados duran en su encargo 7 años y deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 95 constitucional, me refiero para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El comisionado presidente es designado por los propios comisionados por un período de 3 años y con la posibilidad de ser reelecto por un periodo igual, así mismo deberá rendir un informe ante el Senado de la República, también es importante recalcar

que el organismo (INAI) coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la federación, con las entidades en materia de archivos así como con los órganos garantes de los Estados y del Distrito Federal con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia del Estado Mexicano.

III. CONCLUSIONES

Consideramos que cuando los ciudadanos dejamos de sentir que nos quitan nuestro dinero y en cambio sentimos que estamos colaborando con los beneficios de los Estados y de los municipios, es decir, que adquirimos conciencia fiscal, entonces, con esa conciencia de compartir para las mejoras públicas, la recaudación de los impuestos se incrementará indudablemente, ya que sería un tema de voluntades. Pero este requiere, como se citó anteriormente, de que los órganos encargados de manejar los recursos, hagan el uso adecuado de los mismos y a la vez rindan cuentas claras y transparentes a la población, es así, como se puede otorgar la confianza mencionada.

El problema fundamental en nuestro modelo de transparencia en la rendición de cuentas, el cual está desarticulado, es que debería de existir un mejor manejo del dinero, donde el funcionamiento de las actividades de los funcionarios públicos sea profesionalizado y armónico, que exista una mayor fiscalización y vigilancia en la transparencia de la información dentro de los tres poderes de gobierno y de toda institución que maneje recursos públicos y con esto se reduzca la opacidad.

Con base a lo anterior, entonces, nos damos cuenta que la transparencia y la rendición de cuentas son conceptos diferentes pero, a pesar de ello, pugnan por el mismo objetivo que es el de hacer de nuestro país, un territorio donde la sociedad realmente ejerza la democracia y no la simulación, que participe, exija y analice las

decisiones que toman los gobernantes, a quienes se les otorgó en su momento la confianza por medio del voto.

Finalmente, en esta investigación, encontramos que existen numerosas instituciones y organizaciones que se encargan de buscar la transparencia y la rendición de cuentas de nuestro país, así nos damos cuenta, que si existe mucha información al alcance de la mano, donde se rinden cuentas, sin embargo, vemos con tristeza que lo que no existe es la transparencia en la rendición de las mismas.

En Guatemala, la Constitución es mucho más clara que nuestro genérico último párrafo del artículo 6°, Veamos:

Artículo 30:

Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Artículo 31:

Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a la que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización.

Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

En México, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa marcó un precedente democrático que ha ido rindiendo frutos no sólo en ese Estado del norte del país, sino en la región entera. Poco más tarde, con menores avances que el modelo sinaloense, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró plenamente en vigor el 12 de junio del 2003. En estos últimos meses, 14 leyes se han aprobado en diversos Estados, cifra que está creciendo con gran rapidez. Las discusiones sobre el derecho de acceso a la información

han cambiado por fortuna de unos meses a la fecha. Si hasta hace poco tiempo se defendía por consigna la secrecía gubernamental como política pública del régimen político, hoy, en cambio, se advierten los afanes de reforma y cambio democrático en la materia, expresados en distintos tonos por organizaciones sociales, entidades académicas, agrupaciones de editores y el propio Gobierno Federal y los correspondientes en los Estados. En este camino falta mucho por recorrer, pero se ha dado ya el primer paso que habrá de impactar positivamente en la construcción de una sociedad democrática en México.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- VILLANUEVA, ERNESTO, *Temas selectos de Derecho de la Información*, México, IJ-UNAM, 2004.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Reforma a la Constitución 7 de Febrero del 2014 en el Diario Oficial de la Federación)
- LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Promulgada el 4 de Mayo del 2015 en el Diario Oficial de la Federación.
- LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.
- LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA. Última reforma el 20 de agosto de 2008.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. REFORMADA POR ACUERDO LEGISLATIVO NÚM. 18-93 DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1993.