

TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN



DR. JOSÉ ROLDÁN XOPA

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2020

Mtro. Arístides Rodrigo Guerrero García
Comisionado Ciudadano del INFO CDMX

Mtro. Julio César Bonilla Gutiérrez
Comisionado Presidente del INFO CDMX

Dra. Lourdes Morales Canales
Especialista académico

Dra. Fabiola Navarro Luna
Especialista académico

Dr. César Astudillo Reyes
Especialista académico

Coordinador del Comité
Lic. Armando Tadeo Terán Ongay
Director de Vinculación y Proyección Estratégica del INFO CDMX

Secretario Técnico del Comité
Lic. Raúl Llanos Samaniego
Director de Comunicación Social del INFO CDMX





**TRANSPARENCIA Y DERECHO
A LA BUENA ADMINISTRACIÓN**

JOSÉ ROLDÁN XOPA

1ª edición: diciembre 2020

Autor:
José Roldán Xopa

Diseño de cubierta y formación: Ernesto González Tapia

Registro en trámite

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA, PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA
CIUDAD DE MÉXICO
2020

“Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares de los derechos de la obra. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.”

**PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA,
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y
RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE
MÉXICO**

Julio César Bonilla Gutiérrez
Comisionado Presidente del INFO CDMX

Laura Lizette Enríquez Rodríguez
Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

Arístides Rodrigo Guerrero García
Comisionado Ciudadano del INFO CDMX

María del Carmen Nava Polina
Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

Marina Alicia San Martín Reboloso
Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

Índice

I. Planteamiento del problema.....	8
II. El derecho a la buena administración en la Constitución Política de la Ciudad de México.....	10
III. La transparencia y el acceso a la información en relación con el derecho a la buena administración.....	18
IV. La articulación entre los sistemas de Transparencia con otros sistemas relevantes para la buena administración	28
Sistema de Planeación y Evaluación.....	28
Sistema Integral de Derechos Humanos.....	30
Sistema Anticorrupción y derecho a vivir en un ambiente sin corrupción.....	35
El Sistema de Mejora Regulatoria.....	36
El Servicio Público de Carrera.....	37
V. La transparencia y la información gubernamental para las políticas públicas	40
VI. Procedimientos administrativos, transparencia y buena administración.....	47
VII. Transparencia e información jurisdiccional para la buena administración.....	51
VIII. La transparencia y la mala administración.....	54
IX. Conclusiones.....	56
Bibliografía.....	59

I. Planteamiento del problema

La transparencia y el acceso a la información pública se han concebido, de manera preponderante, como un derecho de las personas: la ciudadanía tiene derecho a saber, a tener información del Gobierno y de su funcionamiento; igualmente se ha destacado la relevancia que tiene hacia la rendición de cuentas. En este último aspecto, la transparencia y el acceso a la información tienen una relación directa con la democracia como forma de gobierno. No basta pues conocer, sino que se requiere de información y de que ésta sea presentada en condiciones que posibiliten la exigibilidad de las cuentas derivadas de la gestión que, como mandato, le es encomendada al Gobierno.

El ejercicio del derecho fundamental es una pieza del proceso democrático que cuenta con gran potencial para incidir en las condiciones en que se realiza la gestión pública. Sin embargo, la transparencia y la información pública tienen también un aspecto funcional: son factores que pueden condicionar su desempeño y la percepción que socialmente se recibe de la función pública. La transparencia como principio o como práctica puede contribuir a mejorar la función pública, a generar confianza y fortalecer el valor reputacional; la información pública logra constituir evidencia para soportar decisiones públicas y mejorar sus resultados, por ejemplo.

Este trabajo tiene como propósito reflexionar sobre la relevancia de la transparencia en la gestión pública, en particular, la función administrativa. Tal enfoque considerará la vinculación que en la Ciudad de México tiene la transparencia con el derecho a la buena administración. La reciente Constitución de la Ciudad establece, de manera particular, que la buena administración es un derecho y que forman parte de sus componentes: el gobierno abierto, la transparencia, el acceso a la información, así como la protección de los datos personales.

Para tal propósito, se expondrá la forma en que la Constitución Política de la Ciudad de México sistematiza el derecho a la buena administración y sus componentes mencionados. A partir de esto, se analizarán diversos aspectos que, a juicio del autor, muestran la relevancia y las implicaciones que se derivan de tal relación. Para lo anterior, se considerará que tanto la buena administración como la transparencia pueden ser apreciadas como un fin y como un proceso. Es decir, que ambas son fines o estados de cosas deseables (por ejemplo, mejores condiciones de vida para las personas, menor opacidad) y, a la vez, como procesos (mejores procesos decisorios sobre los recursos públicos, mejores procedimientos en la actuación administrativa, mejores capacidades institucionales, por ejemplo). En el proceso y en el resultado, la transparencia y la información son componentes necesarios en la cualificación de la gestión pública. Así, el derecho a la buena administración establece, por ejemplo, que las personas tienen derecho a conocer su expediente, o bien, que en el procedimiento de mejora regulatoria los proyectos deben ser sometidos a consulta pública; o que las decisiones, los programas, planes y políticas públicas, deben basarse en evidencia. Las condiciones que toman en cuenta los procedimientos decisorios se acompañan también de las características requeridas a los decisores. La buena administración comprende entonces el desempeño y las capacidades institucionales. De esta manera, no habría un buen desempeño de funciones sin una institución con buenos servidores públicos que la gestionen.

II. El derecho a la buena administración en la Constitución Política de la Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México incorporó, como parte del catálogo de derechos de sus habitantes, el de “la buena administración”. ¿Qué significa el derecho a la buena administración y cuáles son las condiciones de su aplicación en el funcionamiento de la organización pública y en la situación de la población? Son las preguntas cuya respuesta se desarrollarán en las siguientes líneas.

La presencia de un derecho que resulta novedoso requiere, para su comprensión, de una conceptualización, lo cual implica analizar su contenido y las condiciones de su aplicación. Recalar en estas últimas es parte del punto de partida del presente análisis, pues una de las características del derecho al que se referirá reside en su pretensión de efectividad, esto es, que no sea solamente un derecho en la letra, sino uno ejercido, exigible y efectivo en la realidad. Esto conduce a que la conceptualización de ese derecho corresponda a su propósito; por consiguiente, la relación que tenga con la transparencia, el acceso a la información o la protección de datos personales tendrá como propósito extraer en mayor medida consecuencias prácticas. Importará, por tanto, la efectividad que pudiera derivarse de su conceptualización para su tratamiento.¹ Con este fin, se partirá del texto constitucional así como de la normativa que lo desarrolla.

La Constitución Política de la Ciudad de México (la Constitución), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México (lopeapcdmx) y la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México (lcdhgcdmx) establecen; la primera, el fundamento y, las dos restantes, el desarrollo del derecho a la buena administración y de su vinculación con la transparencia.

1 Una reflexión más amplia sobre la conceptualización del derecho a la buena administración se desarrolla en Roldán (2020a: 6- 20). trabajo en el cual se desarrolla, además, una apreciación sistemática del Derecho a la buena administración en la Ciudad de México. En el presente texto se toman en cuenta sus principales hallazgos y se profundiza en la vinculación que tiene la transparencia con la buena administración.

La Constitución establece el derecho a la buena administración en un ámbito de mayor amplitud que es el buen gobierno (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, título sexto, artículos del 60 al 67); la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México lo incorpora como obligación de los entes públicos (artículo 2) y como un derecho a garantizar en sus actos y procedimientos los principios que al respecto regirán la actuación pública; la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México establece las competencias y los mecanismos de exigibilidad (artículo 1, inciso E); los derechos y principios de la Ciudad Democrática (artículo 36); y los relativos a las obligaciones de los poderes públicos (Administración central y alcaldías) y de los organismos autónomos y descentralizados (artículos 23 y 108).

El artículo 7 de la Constitución relativo a la “Ciudad democrática” enuncia el derecho a la buena administración como uno de sus componentes, junto con la libertad de reunión y asociación, la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la privacidad y protección de datos personales, el derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria. La constitucionalización del derecho a la buena administración indica que los anteriores son derechos distinguibles entre sí, pero interdependientes.

A su vez, el derecho a la buena administración comprende:

- a. Las características del gobierno (abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción).
- b. La obligatoriedad de los principios de austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad.

- c. Un sistema para definir, organizar y gestionar la profesionalización y evaluación del servicio profesional de carrera a partir de los niveles intermedios, esquemas de colaboración y contar con indicadores para rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados.
- d. Las personas servidoras públicas recibirán una remuneración transparente, adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades y no mayor a la que perciba quien ocupe la titularidad de la Jefatura de Gobierno.

En materia de combate a la corrupción:

- a. La fiscalización y control interno se encomiendan a órganos cuyos objetivos serán la prevención, corrección, e investigación de conductas que pudieran constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, sancionar; a excepción de las que correspondan al Tribunal de Justicia Administrativa.
- b. La independencia de los órganos de control de los entes en que ejerzan su función y sujetos a un sistema de profesionalización, y rendirán cuentas ante el Sistema Local Anticorrupción.
- c. La Secretaría encargada del control interno será designada por mayoría calificada en el Congreso a propuesta en terna por la Jefatura de Gobierno y deberá contar con un área de contralores ciudadanos.

- d. Tratándose de la fiscalización superior, la entidad que la desarrolle (Auditoría Superior) es autónoma, en el ejercicio de sus funciones no le será oponible el secreto fiscal. Tendrá atribuciones para fiscalizar, auditar, y revisar la cuenta pública.
- e. El Sistema Local Anticorrupción tiene como funciones: coordinar a las autoridades en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, la fiscalización y control de los recursos.
- f. En cuanto al régimen de responsabilidades, además de establecer los fundamentos del régimen sancionatorio, establece la obligación de presentar la declaración patrimonial, de intereses y fiscal; respecto a la responsabilidad política son sujetos de ella quienes sean elegidos por voto popular, los titulares de magistratura, judicatura, organismos autónomos, secretarías del gabinete, descentralizados, fideicomisos, sistema anticorrupción y quienes sean nombrados o ratificados por el Congreso, por faltas graves a la Constitución y las leyes, y será resuelta por el Congreso. Con respecto a la responsabilidad penal se establece que nadie gozará de fuero y en el caso de la prescripción de los delitos como cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias o cualquier otro que implique malversación de recursos, se interrumpirá cuando el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia y en los demás supuestos previstos en la legislación penal.

- g. Tratándose de responsabilidad patrimonial del Estado, se mejoran las condiciones de reparación. Además de la indemnización económica, se comprenden las medidas de no repetición y se hace énfasis en los procedimientos, para que la Ciudad recupere el monto de lo indemnizado, contra los servidores públicos que causen los daños sea en acción u omisión, dolo, negligencia y mala fe.

Los anteriores constituyen las principales disposiciones normativas que la Constitución prevé en materia de buen gobierno, buena administración y transparencia que son desarrollados por diversas leyes. La descripción realizada muestra la relación entre ambas: son características del gobierno abierto, son igualmente principios obligatorios, la transparencia está presente en las condiciones de ejercicio de la función pública (percepciones de los servidores públicos, p. e.), combate a la corrupción. No obstante presentarse a la buena administración como un derecho de las personas, su sintaxis es más compleja: además, refiere a principios, directrices y características de la función pública, así como formas de organización administrativa. En dicho entramado, puede apreciarse el derecho a la buena administración en su aspecto de expectativa o interés protegible de las personas, al igual que como un “deber ser” de la administración, destacando sus fortalezas y combatiendo sus problemas (entre ellos, la corrupción).

La faceta de la buena administración como derecho y, por tanto, como interés jurídicamente protegible abre la posibilidad de acceder a medios de garantía, sea ante instituciones no jurisdiccionales (como el órgano garante de la transparencia o de protección de los derechos humanos) como jurisdiccionales (el Tribunal de Justicia Administrativa² o los jueces de tutela y la Sala Constitucional³).

2 La Constitución establece la posibilidad de un recurso ante este Tribunal en caso de que se afecten los principios del derecho a la buena administración (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, artículo 40, fracción V).

3 La Constitución establece acciones de tutela y acciones de cumplimiento ante estas instancias (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, artículo 36, inciso

De las disposiciones anteriores es posible derivar los siguientes contenidos del derecho a la buena administración:

- a. Los principios constitucionales como directrices relevantes en el alcance de las expectativas que los administrados tienen y en los deberes, obligaciones y responsabilidades en la actuación administrativa de los entes públicos.
- b. El derecho a recibir los servicios públicos que preste la Ciudad en condiciones de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación. El servicio público se refiere a las actividades sujetas por ley⁴ a estándares de calidad, eficacia, eficiencia y receptividad.
- c. Derechos en los procedimientos administrativos:
 - Derecho de audiencia previa.
 - Derecho a una resolución imparcial y equitativa.
 - Derecho a resolución en breve término.
 - Derecho a las formalidades esenciales del procedimiento.
 - Derecho a consultar el expediente.
 - Derecho a la privacidad y a los datos personales.
- d. El derecho a una reparación en un sentido más amplio que el patrimonial y que comprenda, entre otros aspectos, la no repetición.

4 En la Ciudad de México estos servicios son desarrollados por los siguientes ordenamientos: la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal; Ley Registral para la Ciudad de México; Ley del Derecho a los Servicios Públicos de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado y Tecnología Hídrica de la Ciudad de México; Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal; Ley de Movilidad del Distrito Federal; Ley de Educación del Distrito Federal; Reglamento de Cementerios; Reglamento de Mercados y el Reglamento del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.

- e. Derechos a la transparencia, el gobierno abierto, la integridad, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción.
- f. El derecho a la participación ciudadana en las instancias de organización pública.

La Constitución de la Ciudad de México recibe influencia europea, lo cual se aprecia en las discusiones del proceso constituyente.⁵ Esta influencia normativa posibilita acceder a la literatura y precedentes europeos los cuales proporcionan un corpus de interpretaciones de los distintos órganos de la Unión y de los países que la integran.

La nueva Carta Europea del 2007⁶ establece este derecho en los siguientes términos:

ARTÍCULO 41.- Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - a. el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
 - b. el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

5 Puede consultarse el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Senado de la República, 2016: 25).

6 Consultado en la página: <https://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDFUE/CartaDerechosFundamentalesUnionEuropea-v2007.htm#a41>

c. la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Como se aprecia, el antecedente europeo, tiene un alcance más limitado que el que comprende la Constitución de la Ciudad de México. La Carta Europea delimita el derecho principalmente a cuestiones procedimentales a diferencia del ordenamiento de la Ciudad que tienen un alcance sistemático respecto de la función pública.

El Proyecto de Dictamen del Constituyente de la Ciudad a que se hace referencia concibe al derecho a la buena administración en los siguientes términos:

Dicho en otras palabras, se trata de que los ciudadanos tengan el derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de las instituciones de gobierno (en este caso de la Ciudad de México y de las Alcaldías), de modo que el servicio público esté orientado al interés general, y donde la equidad de trato, la igualdad, eficiencia, honestidad, así como el acceso a la información y la transparencia y motivación de las decisiones de gobierno sean exigibles de actuación administrativa (Asamblea Constituyente, 2016: 24).⁷

⁷ Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de Servidores Públicos (Asamblea Constituyente, 2016: 24).

III. La transparencia y el acceso a la información en relación con el derecho a la buena administración

La revisión de los textos normativos posibilita apreciar la relación existente entre ambos contenidos constitucionales, encontrando las siguientes relaciones:

- a. La transparencia y la buena administración forman parte de un ordenamiento que articula diversos sistemas sobre los derechos, la estructura y la acción de los gobiernos. En particular, sistemas tales como los de planeación, derechos humanos, transparencia, anticorrupción y de servicio profesional de carrera. En consecuencia, se requiere abordarlo con un carácter sistémico y no fragmentario.
- b. La transparencia y el acceso a la información se establecen como principios que informan de manera transversal a la función pública.
- c. Asimismo, los anteriores son derechos susceptibles de ser garantizados y, por otra parte, se constituyen como deberes u obligaciones de los entes gubernamentales o por los sujetos que realicen funciones públicas.

A partir de estas relaciones resulta posible apreciar que la transparencia y el acceso a la información, si bien tienen su propia identidad como principios y derechos, están sujetos a una regulación específica (integrada por la Ley General y la Ley local), forman un sistema local y cuentan con un complejo institucional encargado de su gestión (órgano garante, sujetos obligados), se vinculan con procesos decisorios, con funciones públicas sujetas a su propia regulación y también se relacionan con otros sistemas. De esta suerte, la relación entre la transparencia y la buena administración tiene que ser

apreciada, atendiendo a una racionalidad de medio/fin. Ello significa que su finalidad es crear un cierto estado de cosas, que en términos generales se denominará como “bienestar” y, para eso, se requiere de medios (procedimientos, recursos personales, económicos, materiales, institucionales). La buena administración entonces resulta un concepto susceptible de ser aplicado a los resultados y a los medios. No hay buenos resultados sin buenos medios.

En este proceso, la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales representan elementos de un conjunto de mayor complejidad que puede identificarse como derechos expresados en reglas y/o principios, pero que también forma parte de las características de la función pública presente en los procesos decisorios o de los insumos para tomar decisiones, en los cuales adquiere una racionalidad funcional (tanto la transparencia como la información reservada o confidencial). Es decir, dependiendo del tipo de decisión, la transparencia puede ser un elemento que abone a la buena administración o, bien, que la dificulte, ante lo cual la buena administración podrá requerir, por el contrario, de la reserva o la confidencialidad.

Atendiendo a la relación de medio/fin se ordenará la exposición considerando en primer término el carácter normativo de la transparencia como principio, para posteriormente tratar la regulación de ésta con el acceso a la información en la Ciudad de México, considerando sus aspectos institucionales y funcionales. Finalmente, cubriendo el propósito de este texto, se tratará la relación que tiene el sistema de transparencia con otros sistemas de la organización pública de la Ciudad y la relevancia que significa la transparencia y la información pública para el mejoramiento de las capacidades institucionales y la atención de las vulnerabilidades. Dicha ordenación considera como propósito ubicar la presencia y relevancia del derecho en su expresión de reglas, principios y directrices, como pieza jurídica común, al igual que los elementos que integran la organización pública, para después apreciar los procesos de gestión pública referidos anteriormente.



• La transparencia y el acceso a la información como derechos (principios y reglas)

Como se refirió al inicio de este trabajo, la Constitución de la Ciudad establece que se garantiza la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente que procure el interés público y que combata la corrupción. Además, que los principios de transparencia y rendición de cuentas serán de observancia obligatoria y que tales derechos serán garantizados por las vías judiciales y administrativas (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017).⁸

A la previsión anterior se agregan las disposiciones de la propia Constitución y de las leyes secundarias que complementan la formalización del derecho a la buena administración. El artículo 53 de la Constitución establece en el caso de las alcaldías lo siguiente:

Las alcaldías

A

11. Las alcaldesas, alcaldes, concejales e integrantes de la administración pública de las alcaldías se sujetarán a los principios de buena administración, buen gobierno, y gobierno abierto con plena accesibilidad basado en la honestidad, transparencia, rendición de cuentas, integridad pública, atención y participación ciudadana y sustentabilidad. Para ello adoptarán instrumentos de gobierno electrónico y abierto, innovación social y modernización, en los términos que señalan esta Constitución y las leyes.

El artículo 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos de la Ciudad de México (lcdhcdmx) abunda en los principios de transparencia y su relación con la buena administración en los siguientes términos:

8

Artículo 60, párrafo 1, de la Constitución de la Ciudad.

La buena administración pública deberá centrarse en la persona, conforme a los principios de generalidad, uniformidad, derecho a la información, transparencia, regularidad, continuidad, calidad, rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información y la comunicación. Para tales efectos, la administración pública se regirá bajo los principios del gobierno abierto.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México (lopeapcdmx) obliga a la Administración Pública a garantizar la buena administración, atendiendo, entre otros, a los principios de transparencia, gobierno abierto, claridad y rendición de cuentas:

Artículo 2. La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.

En sus actos y procedimientos garantizará el Derecho a la Buena Administración Pública y se regirá bajo los principios de innovación, atención ciudadana, gobierno abierto y plena accesibilidad con base en diseño universal, simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia, proporcionalidad, buena fe, integridad, imparcialidad, honradez, lealtad, eficiencia, profesionalización y eficacia; respetando los valores de dignidad, ética, justicia, lealtad, libertad y seguridad.

En el mismo sentido el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México establece que la Administración Pública ajustará sus actuaciones a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Así pues, la transparencia, el derecho a la información, la claridad, el gobierno abierto con plena accesibilidad y la rendición de cuentas, forman parte del conjunto de principios que rigen a la administración pública.⁹

Dada la importancia que dichos principios tienen en la totalidad de la función pública, son piezas comunes a cualquier organización y cualquier proceso o actividad administrativa. Por tal razón, se requiere examinar qué son y cuál es la función de los principios en el ordenamiento jurídico y en la práctica de los operadores.

En primer término, se precisa distinguir entre reglas y principios. La regla describe una conducta susceptible de subsumirse en un supuesto previsto, por ejemplo: “la información deberá proporcionarse al paciente médico dentro de los diez días siguientes a su presentación”. En estos casos, la “operación” para aplicar la regla consiste en la verificación de que en los hechos se ha presentado una solicitud de información y, atendiendo a la norma, se realiza un ejercicio de subsunción (si se ha presentado una solicitud por la persona en calidad de paciente) para determinar cuál es la actividad resultante (proporcionar la información dentro de “x” días). En cambio, el principio tiene una estructura distinta; por ejemplo, puede estar formulado de la siguiente manera: “la información se proporcionará, salvo que se afecte la paz social”. En estos casos, la cuestión conduce a una valoración entre dos extremos: i) el principio de máxima publicidad y ii) la posible afectación a la paz social. Aquí, el principio es un mandato de optimización o directriz, esto es, debe cumplirse en la mayor medida posible.

9 De la lectura de los textos normativos, además de los mencionados, los principios son los siguientes: receptividad, eficacia, eficiencia, innovación, atención ciudadana, plena accesibilidad con base en diseño universal, simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, imparcialidad, equidad, proporcionalidad, buena fe, integridad, honradez, austeridad, inclusión, resiliencia, trato digno y respetuoso, prontitud, disponibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, calidad, combate a la corrupción, profesionalización, descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación, apertura, buen gobierno, integridad pública, atención y participación ciudadana, sustentabilidad, generalidad, uniformidad, derecho a la información, regularidad, continuidad, calidad, y uso de tecnologías de la información y la comunicación, dignidad, ética, justicia, libertad y seguridad.

[...] lo característico de las directrices se halla en que este tipo de pautas configura de forma abierta tanto sus condiciones de aplicación como el modelo de conducta prescrito. [...], no ordenan, ni prohíben, ninguna acción, sino la consecución de un objetivo, de un estado de cosas con cierta característica (Atienza y Ruiz, 1996: ¹⁰).

La consideración de los principios como mandatos de optimización conduce a que la técnica de decisión sea distinta a la subsunción. La solución de posibles contradicciones con reglas u otros valores o principios presentes en las relaciones humanas o institucionales institucionales, es propia de técnicas como la ponderación.

En consecuencia, la función jurídica de las reglas y de los principios es distinta y se concreta en su diversa operatividad en las decisiones y en las políticas públicas. Tanto el derecho a la buena administración como la transparencia pueden expresarse en reglas y principios, por lo que su manifestación técnica dependerá del ámbito concreto en el que se aprecie su operatividad. En este punto, se requiere considerar que, dependiendo del tipo de funciones públicas a las que se enfrente la administración, deberán ponerse en juego diversas técnicas, según se trate de la determinación de políticas propias de la planeación en las que ejerce funciones de conducción de política, o bien, funciones regulatorias, funciones de prestación o procedimientos administrativos. Así, tratándose de funciones de definición de políticas, puede echarse mano de las metodologías propias de la política pública;¹⁰ en el caso de diseños normativos de las técnicas de mejora regulatoria;¹¹ en el de funciones prestacionales de técnicas distributivas; y, tratándose de procedimientos administrativos de estándares de

10 La Constitución prevé la emisión de diversos planes y programas en el marco del Sistema de Planeación y de programas sectoriales.

11 La Ley de Mejora Regulatoria de la Ciudad de México prevé el procedimiento para la evaluación de proyectos de regulaciones y dentro del mismo el Análisis de Impacto Regulatorio que requiere una evaluación de costo/beneficio.

proporcionalidad, razonabilidad,¹² ponderación,¹³ concordancia práctica, entre otras.

De esta suerte, la transparencia, al funcionar como directriz, implica un mandato de optimización, es decir, conduce a su aplicación en la mayor medida posible. Las técnicas empleadas para determinar su alcance dependerán del ámbito, del tipo de función que se realice, de los valores en tensión y de las peculiaridades del caso. Asimismo, la normativa especial en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales establece técnicas específicas para decidir: la prueba de interés público¹⁴ y la prueba del daño.¹⁵

La transparencia tiene diversas funciones transversales: como cultura en el ejercicio de la función pública,¹⁶ como principios de actuación y obligación de los órganos públicos,¹⁷ como responsabilidad de los organismos garantes,¹⁸ como política pública transversal¹⁹ y como derecho de las personas.

12 La razonabilidad es un postulado que se emplea como directriz que requiere considerar la adecuación normativa, el soporte empírico, la relación entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos, la equidad en la decisión. Véase Ávila (2011: 137–137).

13 En caso de conflicto entre principios, se recurre a técnicas que en general valoran en el caso concreto los bienes contrapuestos, prefiriendo por razones de mayor peso a aquel que maximice uno de ellos con el menor sacrificio del otro.

14 Según el Artículo 242 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas (Itaircdmx) de la Ciudad de México, la prueba de interés público debe considerar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida (Cámara de Diputados, 2017).

15 La prueba del daño corresponde a la demostración que hacen los sujetos obligados en relación con que la divulgación de información lesiona el interés jurídicamente protegido por la ley, y que el daño que pueda producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés de conocerla (Cámara de Diputados, 2017, artículo 6, fracción XXXIV y 174).

16 Véase la LGTAIP (Cámara de Diputados, 2020, artículo 2, fracción VII).

17 Véase la LGTAIP (Cámara de Diputados, 2020, artículos 9 a 22).

18 Éstos deberán “dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen” (Cámara de Diputados, artículo 8, fracción IX).

19 Véase la LGTAIP (Cámara de Diputados, 2020, artículo 28).

• Las instituciones de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos

La organización institucional de la transparencia está sujeta a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y a la ley local. La primera de ellas es de observancia general y establece las obligaciones de los sujetos obligados, determina la organización interna que deben tener estos para cumplir sus responsabilidades en la materia (comités de transparencia, unidades de transparencia), las obligaciones de transparencia y de información pública, así como los sistemas, su integración, competencias y funcionamiento (Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales).

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (ltaircm) establece un Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (artículo 6, fracción XXXIX y artículos 30 a 36). Este Sistema está compuesto por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas. Su finalidad es coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal en la materia, en coadyuvancia con las funciones del Sistema Nacional, así como establecer e implementar las políticas en la materia de los diversos niveles de gobierno, los criterios y lineamientos; aprobar y evaluar el programa local de transparencia, de conformidad con lo señalado en la Ley General, la Ley local y demás normatividad aplicable,²⁰ para lo cual establecerá lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables.²¹ El Sistema cumple funciones de definición, implementación y evaluación de políticas,

²⁰ Véase el artículo 31.

²¹ Véase el artículo 35, fracción I, de la ltaircm.

regulatorias, de coordinación institucional, de promoción y de vinculación con la ciudadanía. Tales funciones son relevantes en la medida en que cuenta con la capacidad de articular una materia que es transversal a la totalidad de la política pública y de la función del Gobierno y que tiene la posibilidad de vincularse y, por lo tanto, articularse con otros sistemas relacionados con el desempeño de la función pública y en los cuales tiene incidencia.

El Sistema integra por los siguientes órganos:

- La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México
- El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFO CDMX).
- Auditoría Superior de la Ciudad de México
- La Controlaría General
- La Consejería Jurídica y de Servicios Legales
- El Poder Legislativo de la Ciudad de México
- El Poder Judicial de la Ciudad de México
- Las Alcaldías
- El Consejo Consultivo Ciudadano
- Un máximo de dos Organizaciones de la Sociedad Civil
- Dos representantes del ámbito académico, y las demás instancias que por su función y competencia estén relacionadas con la materia

El Sistema cuenta además con un Consejo Permanente que coordina el Instituto a través de la Secretaría Técnica.

Dentro del Sistema, el INFO CDMX es un órgano garante del derecho y de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, al igual que garantiza la articulación de la transparencia y del derecho a la buena administración.

IV. La articulación entre los sistemas de Transparencia con otros sistemas relevantes para la buena administración

La transparencia y el derecho a la buena administración tienen en común sus funciones de articulación y de transversalidad. De ahí que sea necesario su entendimiento sistemático y su vinculación con otros sistemas y, consecuentemente, su interrelación. Si bien, su apreciación como “derechos” coloca el enfoque desde la perspectiva de las personas titulares; desde la función pública, la transparencia y la buena administración se traducen en políticas públicas, en acciones o intervenciones públicas, en su implementación y evaluación. Por tal razón es necesario apreciar otros sistemas existentes en la Ciudad de México y su relación con el de transparencia.

a. Sistema de Planeación y Evaluación

Éste tiene la función de ordenar las políticas, acciones y alinear a los otros sistemas. Además, es sistematizador de la función gubernamental y comprende los instrumentos fundamentales de la planeación, tales como el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, artículo 15) El Plan General establece las políticas de largo plazo en las materias de relevancia estratégica para la Ciudad, será elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y aprobado por el Congreso, su vigencia será de veinte años. Los programas de gobierno de las alcaldías están asociados al periodo de gobierno correspondiente y están sujetos al Plan General.

Para efectos de la vinculación con el Sistema Local de Transparencia, el de Planeación es relevante ya que el primero está vinculado a éste. Además de tal relación, hay una vinculación material, pues para la formulación del Plan y de los programas, se consideran los siguientes aspectos:

- Lineamientos y criterios técnicos.
- La información y la evidencia técnica.
- Integrar un sistema de información estadística y geográfica científico, público, accesible y transparente, así como elaborar los diagnósticos y estudios requeridos por los procesos de planeación y prospectiva.
- La información generada deberá estar disponible en formato abierto.
- Elaborar el sistema de indicadores de la Ciudad de México utilizados en las diversas etapas del proceso de planeación.
- Difusión de los programas entre las autoridades y la ciudadanía.
- Promover, convocar y capacitar a la ciudadanía y organizaciones sociales para participar en todas las etapas de los procesos de planeación, transparentar y difundir el conocimiento sobre la ciudad mediante observatorios ciudadanos y otros mecanismos de participación establecidos en la Constitución y las leyes.
- El Instituto contará con una oficina especializada de consulta pública y participación social.

Los aspectos referidos muestran dos tipos de vinculación entre la transparencia, la información y la gestión pública: una orgánica o institucional y otra funcional. La doble vía de relación plantea, por una parte, la posibilidad de acciones institucionales vinculadas y articuladas y, por otra, que la información es importante para conocer los problemas de la ciudad, para documentar con evidencia las posibles alternativas y enfrentarlos, el conocimiento de los indicadores para

apreciar la magnitud de dichos problemas y apreciar los resultados de las intervenciones públicas, la información para el conocimiento de la ciudadanía. Una frase de uso corriente sintetiza esta relación entre transparencia, información, desarrollo y bienestar como resultados deseables de la planeación: no se puede mejorar lo que no se mide.

b. Sistema Integral de Derechos Humanos

El objeto de este sistema es sentar las bases para la coordinación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, así como las alcaldías; establecer competencias, la vinculación con el Sistema de Planeación y las demás instancias de planeación y presupuestación de la Ciudad; y determinar las directrices para la elaboración y actualización del Programa de Derechos Humanos y los demás instrumentos del Sistema Integral, con el propósito de garantizar los derechos de todas las personas (Isidhcdmx, 2019, artículo 2).

Este Sistema será dirigido por un comité coordinador conformado por titulares o representantes de la Jefatura de Gobierno, el Poder Judicial local y el Congreso de la Ciudad; del Cabildo de la Ciudad; por cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil y tres representantes de instituciones de educación superior ubicadas en la Ciudad de México, electos por convocatoria de conformidad con la ley; y por la persona titular de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, de conformidad con la ley (Isidhcdmx, 2019, artículo 17).

Asimismo, incluye una instancia ejecutora (órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobierno) de carácter técnico especializado, para garantizar el cumplimiento de los fines del Sistema, su titular es designado por la Jefatura de Gobierno y tiene la responsabilidad de implementar acciones para cumplir con sus atribuciones.²²

²² Para más información, consultar el portal del Sistema Integral de Derechos Humanos a través de <https://sidh.cdmx.gob.mx/>

La instancia ejecutora tiene (órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno y designado por la Jefatura de Gobierno), tiene entre otras atribuciones la de acopiar información que posibilite conocer las situaciones de los derechos humanos en la Ciudad, así como articular las acciones para hacer efectivos los derechos. La información que proporciona esta instancia es pública y permite apreciar no solamente sus actividades sino la relación que tiene con otros integrantes del Sistema (Informe 2029).²³ En dicho informe se muestra ya de manera incipiente la potencialidad que tiene la articulación de acciones en el Sistema Integral de Derechos Humanos.²⁴

En perspectiva, el que en la Ciudad los derechos humanos sean abordados como un sistema tiene una potencialidad de mayores alcances. Así, el sistema tiene una diversidad de instrumentos para estructurar su funcionamiento: i) los diagnósticos; ii) el programa; iii) las medidas de nivelación, inclusión, acciones afirmativas; iv) la opinión de congruencia; v) los documentos metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos; vi) la Plataforma Integral de seguimiento a indicadores; y vii) las recomendaciones de reorientación de acciones gubernamentales (lsidhcdmx, 2019, artículo 4).

La puntualización de los aspectos anteriores muestra la relación existente entre derechos humanos, transparencia y acceso a la información con la buena administración. La transparencia y la información pública permiten conocer el estado de cosas que en materia de derechos humanos tiene la Ciudad. El conocimiento de los indicadores posibilita cuantificarlos y medir las metas y su

23 Para conocer el Informe Anual de la Secretaría Ejecutiva de Mecanismo de Seguimiento y Evaluación de 2019 del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, consultar la siguiente página electrónica: https://sidh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Informes/Informe_Anuual-SEMSEPDH_2019.pdf

24 La Secretaría Ejecutiva, la Agencia Digital de Innovación Pública, la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, coordinaron acciones para la instalación de Kioscos Digitales al interior de las prisiones de la Ciudad. Su propósito es combatir la corrupción. SEMSEPDH (2019: 5)

cumplimiento. La evaluación del desempeño posibilita conocer las razones por las cuales las metas se cumplen o no.

La LSDHCDMX establece procedimientos para la elaboración del programa cuya base está en la metodología de la política pública, y la cual tiene un gran potencial de desarrollo y de efectividad (Isidhcdmx, 2019, artículos 28, 31, 32, 34):

- Posibilita identificar los problemas públicos
- Prevé la posibilidad de realizar diagnósticos
- Prevé la posibilidad de revisión cada tres años
- Prevé la identificación de obstáculos
- Prevé la posibilidad de examinar alternativas
- Prevé la posibilidad de monitorear el seguimiento de indicadores
- Prevé la posibilidad de analizar el gasto público
- Prevé la posibilidad de evaluar los resultados
- Prevé la posibilidad de incorporar a la sociedad civil en los procesos.

Bajo esta idea, la información pública disponible nos permite conocer de mejor manera la situación que guardan los derechos humanos de la Ciudad y las situaciones problemáticas. Así, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México posee, ordena y proporciona información relevante. Para tomar un botón de muestra de la utilidad de esa información, es posible conocer que en 2018 se registraron 11 134 expedientes de quejas de las cuales 10 811 fueron calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos. De estas últimas 88.9% corresponden a autoridades del gobierno central, 8.1% a las actuales alcaldías.²⁵ Las autoridades señaladas con mayor frecuencia como presuntamente responsables son: la Secretaría

²⁵ Véase el Informe Anual de la cdhcdmx de 2018, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-anual-2018-Volumen-I.-Versi%C3%B3n-ejecutiva.pdf>.

de Gobierno 2 711 (21.2%), la Procuraduría General de Justicia 2 261 (17.6%), la Secretaría de Seguridad Pública 2 033 (15.9%), la Secretaría de Salud 1 417 (11.1%), la Secretaría de Desarrollo Social 1 059 (8.3%), la Consejería Jurídica y de Servicios Legales 648 (5.1%), y la Secretaría del Medio Ambiente 392 (3.1%).

La información descrita permite conocer la magnitud de quejas presentadas, así como las autoridades con mayor recurrencia y, por tanto, a partir de lo anterior, profundizar más en las causas de las quejas y si se presentan fallas en el ejercicio de la función pública.

El informe del órgano defensor de los derechos humanos correspondiente al 2018 también nos dice cuáles son los derechos con mayor frecuencia de violación, según las quejas recibidas:

Los derechos cuya violación se reclama con mayor frecuencia son: seguridad jurídica 4 406 (19.3%), salud 2 902 (12.7%), privación de libertad 2 835 (12.4%), de la víctima o persona ofendida 2 324 (10.2%), integridad personal 2 180 (9.65%), trabajo 1 272 (5.6%). Los derechos que con más frecuencia son motivo de las recomendaciones están la integridad personal, el debido proceso, la seguridad jurídica (cdhcdm, 2018: s/p).

En el 2018 se emitieron 20 recomendaciones, en 9 de las cuales la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad son autoridades responsables y las que muestran una cantidad mayor.

La información sobre la situación de derechos humanos permite conocer las afectaciones de las autoridades a la población, así como la posible responsabilidad individual de los servidores públicos. Al respecto, el informe también que en el 2018 se iniciaron 175 procedimientos contra servidores públicos adscritos a alguna dependencia del Gobierno de la Ciudad de México (101

vinculados a expedientes de quejas y 74 a recomendaciones). De estos, 79 procedimientos son administrativos y 96 son penales: 85 son por violaciones cometidas por personal de la Procuraduría; 24 por la Secretaría de Seguridad; 27 de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario; 16 por el Heroico Cuerpo de Bomberos; 4 del Tribunal; 3 por el Consejo de Honor y Justicia; 2 de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal y las alcaldías Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Gustavo A. Madero, respectivamente; y 1 de las alcaldías Milpa Alta, Álvaro Obregón y Cuauhtémoc, la Contraloría General, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Salud, respectivamente.

La información anterior resulta, sin duda, muy valiosa para conocer la magnitud, las autoridades, el tipo de violación a derechos humanos que con mayor frecuencia representa el motivo de la queja y los servidores públicos posiblemente responsables. Dichos datos posibilitan conocer las áreas del Gobierno y la Administración que son más sensibles y la posible presencia de fallas y/o vulnerabilidades. Los informes no llegan a un grado de desglose de la información que posibilite apreciar cuál podría ser el problema público que requiera de alguna intervención específica, pero sí dan indicios de dificultades. El conocimiento que se tiene de éstas es el paso necesario para diseñar e implementar políticas para corregir las fallas. También permite establecer la relación que tiene con otros sistemas y la competencia de otras autoridades: los órganos internos de control, las fiscalías y las instancias jurisdiccionales. ¿Cuál fue el seguimiento de estos procedimientos? ¿Los servidores públicos fueron sancionados? ¿Se corrigieron las causas que motivaron la violación de los derechos humanos?

c. Sistema Anticorrupción y derecho a vivir en un ambiente sin corrupción.

Tanto el Sistema Integral de Derechos Humanos (sidh) como el sistema anticorrupción muestran problemas y/o vulnerabilidades en la función administrativa; permiten conocerlas de mejor manera, focalizarlas, cuantificarlas, precisar áreas de riesgo y, de existir voluntad política, realizar acciones correctivas, o bien, desde la ciudadanía, intentar acciones administrativas o jurisdiccionales sancionatorias.

La Constitución de la Ciudad establece como una función del Gobierno combatir la corrupción para garantizar el derecho a la buena administración (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, artículo 60, primer párrafo). La corrupción es uno de los problemas fundamentales en el ejercicio de gobierno; la lcdhcdmx establece que el combate a esta actividad forma parte del derecho a la buena administración (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, artículo 36, tercer párrafo).

Se crea por la Constitución el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México a semejanza del Sistema Nacional. Es una instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la formulación de políticas públicas, la fiscalización y control de recursos. El Comité Coordinador, conformado por titulares de la entidad de fiscalización, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, del Consejo de Evaluación, del órgano de control del Congreso y de la Secretaría encargada del control interno, todos de la Ciudad de México; así como por un representante del Consejo de la Judicatura y por un representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema, quien lo preside.

El Sistema en lo orgánico cuenta con una instancia de articulación en la que participa el órgano garante de la transparencia y, en lo funcional, ésta es considerada como una de las piezas centrales en el combate a la corrupción. El hecho de que en el Comité Coordinador del Sistema local participen los órganos que realizan la investigación, aquellos que tienen la función de emitir resoluciones sancionatorias junto con los órganos de fiscalización y de transparencia, posibilita superar la fragmentación en la que cada órgano tiene su ámbito de acción, lo que lleva a no orientar sus actividades en perspectiva sistémica.

d. El Sistema de Mejora Regulatoria

La Ley de Mejora Regulatoria de la Ciudad de México crea un Sistema cuyo Consejo está integrado por la persona titular de: a) la Jefatura de Gobierno, quien lo presidirá; b) la Secretaría de Gobierno; c) la Secretaría de Administración y Finanzas; d) la Secretaría de la Contraloría General; e) la Secretaría de Cultura; f) la Secretaría de Desarrollo Económico; g) la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; h) la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; i) la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil; j) la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social; k) la Secretaría del Medio Ambiente; l) la Secretaría de Movilidad; m) la Secretaría de las Mujeres; n) la Secretaría de Obras y Servicios; ñ) la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; o) la Secretaría de Salud; p) la Secretaría de Seguridad Ciudadana; q) la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; r) la Secretaría de Turismo; s) la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; y t) la Unidad II: cuatro representantes del Cabildo, designados por éste, en términos de lo establecido por su reglamento.

Son invitados permanentes del Consejo y podrán participar con voz, pero sin voto: la persona titular de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; la Comisionada o Comisionado Presidente

del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; un representante del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México; un representante del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria; un representante de las confederaciones empresariales; un representante de las cámaras empresariales, y un representante de las asociaciones empresariales.

Aún pendiente de operar, el Sistema propicia la posibilidad de mejorar la calidad de la regulación. Para ello, el diagnóstico de los problemas resulta necesario para realizar el propósito de mejora: mayores beneficios sociales a los menores costos.

En el procedimiento de elaboración de regulaciones la transparencia es central: se prevé la posibilidad de que los proyectos de regulaciones sean sometidas a consulta pública y que además la información sea pública. La participación en este sistema del órgano de transparencia, posibilita incidir en el ámbito de la mejora regulatoria y de los trámites administrativos.

e. El Servicio Público de Carrera

La Constitución establece que el profesionalismo es uno de los principios que rigen la función pública, además que la profesionalización de las personas servidoras públicas significa un componente del Derecho a la buena administración, para lo cual también establece las bases para el servicio profesional de carrera (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, artículos 36 y 60).

La Ley del Servicio Público de Carrera del Distrito Federal prevé que el Servicio Público de Carrera comprenderá la planeación y evaluación del servicio, el ingreso, la movilidad, la profesionalización, la evaluación del desempeño, el desarrollo de carrera y un régimen disciplinario.

Uno de los retos del derecho a la buena administración es articular los problemas detectados en los sistemas descritos, concernientes al Servicio Público de Carrera con los sistemas sectoriales. La profesionalización de los servidores públicos representa parte del fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público, pues no solamente mejoraría su formación sino que enfrentaría una de sus vulnerabilidades.

La vulnerabilidad en la profesionalización de los servidores públicos se destaca en la evaluación de la Cuenta Pública del 2018 presentada por la Auditoría Superior de la Ciudad de México. La información que reúne la Auditoría permite conocer las recurrencias y, por tanto, la vulnerabilidad y los riesgos que existen en las capacidades de los actores públicos. Al respecto se encontraron 40 riesgos en la competencia de actores, que se relacionan con la competencia legal del sujeto fiscalizado para operar, los perfiles de puesto de los servidores públicos que tienen a su cargo las actividades revisadas, y la capacitación que se imparte para dar cumplimiento a los objetivos de las actividades institucionales. (ASCDMX, 2018: 77).

De lo anterior, la Auditoría Superior formula propuestas para el desarrollo de política pública (ASCDMX 2018: 275) cuyo propósito es disminuir los riesgos que observa en la contratación del personal (a menor riesgo, menor probabilidad de daños), fortalecer las capacidades institucionales y mejorar el desempeño.

Si bien la Auditoría ha reunido una valiosa información acerca de vulnerabilidad existente en las capacidades de los recursos personales, el Sistema de Transparencia local y el INFO CDMX como garante del mismo, deben contar con una información mucho más completa y, por tanto, sistematizable y procesable al respecto. El artículo 121, fracción XVII, de la LTAIPRCMX establece como parte de las obligaciones de transparencia mantener en los sitios electrónicos declaración curricular y el perfil de puestos de los servidores públicos, desde el nivel de Jefe

de Departamento o equivalente hasta el titular del sujeto obligado y, en su caso, las sanciones administrativas. Es posible contrastar esos datos con los perfiles de los cargos requeridos y cuantificar la diferencia posiblemente existente. A partir de los puntos problemáticos puede, por ejemplo, procesarse tal información para conocer los índices de sujetos obligados que incumplen con los perfiles del cargo requeridos. Esto puede ser útil para que al seno de los sistemas se establezcan políticas públicas para enfrentar el problema y mejorar las capacidades personales y, en consecuencia, las institucionales.

Si lo anterior se relaciona con la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México (LATRPERCDMX, 2020), la cual regula la evaluación del desempeño —definido como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión que garanticen conocer el impacto social de los programas y de los proyectos²⁶—, se posibilitaría una mejor relación entre los sistemas.

26 Artículo 2, fracción LXXVIII de la LATRPERCDMX 2020)

V. La transparencia y la información gubernamental para las políticas públicas

María Franco Chuaire y Carlos Scartascini (2014: 6) afirman que las capacidades gubernamentales importan para mejores resultados de la política; mejores características de la política conducen a un mejor desarrollo; y que una mayor capacidad gubernamental conduce a mejores políticas.

Uno de los pasos necesarios para la formulación de las políticas públicas es la definición de los problemas públicos y, para tal efecto, se requiere información que además sea veraz y, por tanto, confiable. Sin lo anterior, se actúa a ciegas. Los sistemas de la Ciudad de México, las dependencias y entidades manejan y poseen información susceptible de ser procesada y aprovechada como insumos para las políticas públicas. Así como en el caso de las vulnerabilidades y riesgos en el capital humano del servicio público, es posible encontrar información en los temas concernientes a los sistemas descritos.

Para ilustrar lo anterior, se examinará, como ejemplo, el problema de corrupción y la posibilidad de emplear información disponible para enfrentar el problema y corregir los fallos:

• Responsabilidad de servidores públicos y corrupción

La Secretaría de la Contraloría —cuyas funciones residen, por una parte, en la mejoría, calidad e innovación de la función pública y, por otra, en la fiscalización de los recursos (auditorías, intervenciones, recisiones), combatir la corrupción y la impunidad—, destaca en su informe (2019) los siguientes datos:

En el 2019 se recibieron 15 742 denuncias, se instrumentaron 774 procedimientos disciplinarios y 478 procedimientos de

responsabilidad administrativa, se impusieron 406 sanciones a 366 servidores de las alcaldías y 650 sanciones correspondientes a 578 servidores públicos (Secretaría de la Contraloría, 2019: 71). Las sanciones impugnadas ante tribunales fueron 669 juicios de nulidad, finalizaron 168 y 30 amparos (de los cuales 18 se concluyeron).

La información anterior resulta valiosa, sin embargo, es susceptible de mejorarse para el propósito de formular políticas públicas; por ejemplo, no se señalan las áreas en las cuales se da una mayor frecuencia de conductas que las ameritaron y si la misma pertenece a un área de riesgo. Tampoco se informa cuál fue el resultado de la judicialización de las sanciones: si fueron confirmadas, anuladas o revocadas, y cuáles fueron las causas de tales resultados. Esta última información sería útil, no solamente para conocer la efectividad en la investigación y en la imputación de faltas si las resoluciones fuesen confirmadas, sino también en caso de que fuesen revocadas y saber la razón. El conocimiento de las causas de revocación de las resoluciones permitiría ubicar los problemas y precisar con mayor certeza la forma de corregir los fallos (investigación, pruebas, debido proceso, proporcionalidad de la sanción, etcétera).

La Auditoría Superior de la Ciudad de México, otro de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Local, posee información relevante para conocer los problemas de mal funcionamiento de la administración y los riesgos de corrupción. El Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública del 2018, ordena los riesgos hallados: control interno, registro contable y presupuestal y auditorías financieras (Auditoría Superior de la Ciudad de México, 2018: 61 - 79). Precisa, además, los riesgos con un mayor detalle, por ejemplo, tratándose del control los desagrega tomando en cuenta los siguientes componentes: el ambiente de control (74.7%), la administración de riesgos (35.6%), las actividades de control (46.9%), la información y comunicación (23.2%) y la supervisión y mejora continua (39.2%). La información

del porcentaje de riesgos la obtiene de 194 auditorías practicadas de las cuales encontró 426 incidencias. De lo anterior encuentra que “se carece de normatividad que sustenta la actuación de los servidores públicos, así como de la actualización de manuales administrativos (apartados de organización y de procedimientos), de políticas y procedimientos para mitigar los riesgos” (ASCDMX 2018: 64).

En el rubro de auditorías financieras, identifica como problemas de eficiencia, ²⁷ incidencias entre las cuales se encuentra la mala utilización de los recursos humanos.²⁷ Tratándose de la competencia de los actores, encuentra 40 riesgos (competencia legal del sujeto fiscalizado, perfiles de puesto de los servidores públicos a cargo de las actividades revisadas, y la capacitación que se imparte.²⁸ Los anteriores datos muestran en buena medida la vulnerabilidad que las administraciones públicas tienen en el componente humano de sus capacidades institucionales.

Además de proporcionar la anterior información, que por sí misma es valiosa, la ASCDMX formula propuestas de política pública. Tratándose de la competencia de los actores propone: establecer mecanismos de control para que el personal cumpla todos los requisitos establecidos en los perfiles de puestos respectivos; implementar mecanismos de control para que las cédulas de evaluación del personal por honorarios sean congruentes con los objetivos y funciones de las unidades administrativas responsables de la operación; elaborar los perfiles de puestos para la totalidad del personal de estructura de los sujetos de fiscalización; y desarrollar mecanismos de control para que los expedientes de personal se integren con la documentación requerida en los perfiles de puesto, entre las principales. (ASCDMX, 2018: 275).

27 ASCDMX (2018: 76 - 78).

28 ASCDMX (2018: 77)

Si los anteriores datos indican alertas en uno de los componentes de la función pública, es conducente plantearse la pregunta acerca de las causas de dichos problemas que puede llevar a indagar acerca de la forma de ingreso del personal, o bien, las causas por las que no se satisfacen los perfiles del cargo y, eventualmente, a prácticas que explican dicha situación. Entre ellas, probablemente causas de corrupción u otras que posibiliten evitar malas prácticas o prácticas indebidas. El propósito de seleccionar la información anterior es destacar su pertinencia para los objetivos del Sistema Local Anticorrupción y la posible relación que pueda tener con la correspondiente a otros órganos participantes. Así como encontrar vulnerabilidades y, consecuentemente, fortalecer las capacidades de la administración.

El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, también integrante del Sistema local, integró una Sala Ordinaria Especializada en materia de responsabilidades de servidores públicos y una sección especializada de la Sala Superior, ambas derivadas de la reforma en materia anticorrupción (Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2020). Si bien la integración de los anteriores órganos especializados es reciente, el Tribunal ha conocido de la responsabilidad de los servidores públicos en su competencia contencioso-administrativa. En el Informe de Actividades del Tribunal del 2020 se reporta que la Sala Especializada dictó dos resoluciones de responsabilidad por falta grave y dos resoluciones de no responsabilidad para servidores públicos. (TJACDMX, 2020: 183 y 187).

Contar con información sobre las causas de responsabilidad sometidas al Tribunal, la incidencia de casos en la administración, así como los resultados de la revisión judicial, sería útil para conocer la problemática en la materia. Para tal propósito, la calidad, sistematización y accesibilidad en la información del TJACDMX (informes, estadísticas, jurisprudencia, sentencias en

texto completo) es un insumo valioso para conocer la conflictiva que se da en ese ámbito y, propiciar el diseño de políticas públicas en general y, en particular, de políticas anticorrupción.

Los estudios cuantitativos en materia de justicia administrativa son escasos. A propósito del tema, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) publicó un estudio donde muestra que, entre las causas más relevantes sometidas a la jurisdicción de diversos tribunales de justicia administrativa del país, el 56% corresponde a desvío de recursos, el 12.50% a encubrimiento, 6.25% a cohecho, y el 6.25% a abuso de funciones (CIDE, 2018: 64).²⁹ Las cifras muestran las causas que con mayor incidencia son impugnadas. Una indagación más detallada podría mostrar también la gran frecuencia de denuncias o de investigaciones por hechos relacionados con esas causas así como los resultados favorables o no hacia las administraciones públicas.

Lo anterior lleva a afirmar la necesidad de que el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México pueda trabajar la información de que dispone considerando en ello una orientación en el sentido de aprovecharla para los fines de los sistemas en que participa y para la formulación de políticas públicas.

Por su parte, el INFO CDMX, otro integrante del Sistema Local Anticorrupción, en su Informe de 2019 indica que en ese año³⁰ se presentaron 155 733 solicitudes de acceso, de las cuales se dirigieron a la administración pública central 57 260, y a las alcaldías 45 485. Los temas sobre los cuales se pidió más información sobre los programas e informes, actos de gobierno, la organización y presupuesto e información financiera (aproximadamente el 80% del total de solicitudes).

29 La información corresponde a los Tribunales de Justicia de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

30 Para más información, véase la página: http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/2019/INFORME_2019_INFO.pdf

Sobre este último dato:

Durante 2019 se recibieron cinco mil 441 recursos de revisión en materia de acceso a la información pública, incrementándose en (56.77%) en comparación con los ingresados durante 2018 (3089 recursos). Los sujetos obligados con mayor número de recursos de revisión en su contra fueron: Alcaldía Xochimilco 301 (5.54%), Alcaldía Benito Juárez 299 (5.50%), Secretaría de Administración y Finanzas 267 (4.91%), Secretaría del Medio Ambiente 217 (3.99%), Secretaría de Seguridad Ciudadana 215 (3.96%), Alcaldía Álvaro Obregón 213 (3.92%), y Alcaldía Iztacalco 202 (3.72%). De las 4, 111 resoluciones, el INFO CDMX revocó en 23% de los casos, modificó en el 34% de los casos y solamente confirmó en el 9% (INFO CDMX , 2019: 68).

El informe, sin embargo, no indica en qué tipo de asuntos o cuáles son los sujetos obligados con la mayor la frecuencia de recursos de revisión que se revocan, confirman o modifican los actos impugnados. Dicha información sería útil para ubicar las áreas problemáticas y las razones de la mayor incidencia. Y de ahí las posibles acciones correctivas. Al respecto, es valiosa la información relativa a las vistas que el Instituto (597 en el 2019) dio a los órganos de control en los casos de omisiones de respuesta, no atender requerimientos, por ejemplo (INFO CDMX, 2019: 72). Tratándose de responsabilidad de los servidores públicos, el seguimiento de dichas vistas es relevante pues indicaría si las mismas se traducen en sanciones, o bien, si son resueltas en otro sentido. La eficacia del sistema de transparencia y de las resoluciones del órgano garante de transparencia tienen su punto de cierre en las posibles sanciones.

En los párrafos anteriores se ha hecho referencia a la información que diversos integrantes del Sistema Local Anticorrupción poseen y pueden aportar al seno de un sistema en el que participan. En la perspectiva de enfrentar un problema público (la corrupción) que, a la vez, es una vulnerabilidad de la administración pública, la información que poseen representa un valioso insumo para conocer el problema, su magnitud, sus modalidades, áreas de riesgo, así como los fallos que la Administración podría tener en la investigación de los casos, en su judicialización y finalmente en la efectividad de las sanciones o en los márgenes de impunidad que se presentan.

VI. Procedimientos administrativos, transparencia y buena administración

La Constitución de la Ciudad comprende dentro del derecho a la buena administración, otros que tienen ya una larga data. Se trata de los que se derivan de la sujeción que las autoridades tienen a la ley y de su obligación de garantizar los derechos de las personas de actuaciones arbitrarias o caprichosas, respetando, por tanto, el debido proceso, tales como el derecho de audiencia previa, el derecho a una resolución imparcial y equitativa, el derecho a resolución en breve término, el derecho a las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho a consultar el expediente. Los anteriores como podrá comprobarse de la lectura de la Carta Europea de Derechos Humanos a la que se ha hecho referencia en páginas previas, comprenden el núcleo germinal del derecho a la buena administración.

La legislación reitera y desarrolla estos derechos (Icdhcdmx, 2019, artículo 36, Ipacdmx, 2019, artículo 5). La segunda de las citadas establece principios específicos aplicables al procedimiento administrativo: simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe.

La relación entre los procedimientos, los actos administrativos, la transparencia y el acceso a la información con el derecho a la buena administración, posibilita valorar instituciones clásicas con nuevos ojos. Tal apreciación se relaciona directamente con la función articuladora y sistematizadora del derecho a la buena administración que vincula cuestiones tradicionales de la actuación administrativa con la racionalidad medio/fin del derecho a la buena administración. Es una vista de las ramas del árbol y el bosque, para emplear términos coloquiales.

Así, por ejemplo, se tiene muy claro que el acto administrativo debe satisfacer una necesidad de interés general, el cual remite

a la finalidad de la actuación administrativa, según se trate del sector en referencia: ordenación urbana, servicios públicos, medio ambiente, movilidad, etcétera. Esto es establecer las condiciones de bienestar para la población, así como la creación y preservación de bienes públicos (la salud pública, el medio ambiente, la seguridad). La antigua formulación de los actos administrativos tiene como sustrato la buena administración, aunque no se usará tal denominación. La transparencia no representa en tal lógica un elemento ajeno, sino una condición para dicha finalidad.

La relación de transparencia y actuación administrativa proporciona mayor visibilidad cuando, desde la perspectiva de los derechos, se refiere el acceso al expediente, la posibilidad de consultarlo o de obtener copia del mismo, de participar en consultas públicas en determinados casos, o de colocar información relativa como parte de las obligaciones de información pública. Es menos frecuente apreciar a la transparencia como un elemento que, apreciada desde la administración, contribuye a mejorar la calidad de la decisión administrativa. El profesor español, Javier Barnés, ha examinado con mayor detenimiento la relación entre transparencia y procedimiento administrativo, encontrando lo siguiente:

El procedimiento administrativo es un sistema de intercambio de información. La información es un presupuesto para decidir, el diseño del procedimiento tiene como lógica que los interesados provean de información a la autoridad; que se considere el interés público como finalidad de la actuación administrativa, por lo general, posibilita que la autoridad pueda obtener la información que considere necesaria, sin las restricciones que presenta el procedimiento jurisdiccional. Legitima la acción administrativa construyendo confianza con el gobernado. La obligación de motivar no solamente justifica y racionaliza la intervención administrativa, si no también comunica razones a los interesados y a los terceros. (Barnés, 2010: 60).

Las decisiones administrativas, en principio, son públicas y se les aplica el principio de máxima publicidad. La LGTAIP obliga a publicar las expropiaciones, la condonación de créditos fiscales, las disposiciones administrativas, las licencias de uso de suelo o de construcción, entre otros actos administrativos (Cámara de Diputados, 2020, artículo 71). La obligación de que sean fundadas y motivadas posibilita conocer las razones por las cuales se tomó tal o cual sentido.

La posibilidad de que los terceros conozcan la actuación administrativa tiende a generar información que permite valorar la coherencia y consistencia de la actuación administrativa, que es la base en la aplicación del principio de confianza legítima.

CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.

El derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en “saber a qué atenerse” respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad. Sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el orden jurídico ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el correlativo derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. De lo anterior, puede considerarse la confianza legítima como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de

forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público. Al respecto, cabe precisar que, atendiendo a las características de todo Estado democrático, la confianza legítima adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos.³¹

Uno de los pendientes en materia de información es el de la creación de un sistema de precedentes administrativos que mejore la información sobre el ejercicio administrativo al posibilitar el conocimiento de sus actuaciones.

31 Décima Época, Registro: 2018050. Instancia: Segunda. Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 59, octubre de 2018, tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 103/2018 (10a.). Página: 847. Amparo en revisión 894/2015. Aguilares, S. de P.R. de R.L. y otra. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 670/2015. Bachoco, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 914/2015. Granjas Ojai, S.A. de C.V. y otra. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 437/2017. Baseco, S.A. de C.V. 25 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votaron con reservas José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; se reservaron su derecho a formular voto concurrente Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Josefina Cortés Campos.

Amparo en revisión 230/2018. Refractarios Básicos, S.A. de C.V. y otras. 20 de junio de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Tesis de jurisprudencia 103/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho.

Esta tesis se publicó el viernes 05 de octubre de 2018 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 08 de octubre de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VII. Transparencia e información jurisdiccional para la buena administración

La posibilidad de que los actos administrativos sean sometidos al control jurisdiccional conduce a verificar si satisfacen determinados estándares de legalidad y/o de constitucionalidad. Se trata de una revisión en Derecho. Sin embargo, más allá de las funciones que los tribunales realizan en el control de la actuación administrativa, concentran y acumulan información que puede resultar muy valiosa para el conocimiento de las fallas de la administración y de sus vulnerabilidades.

Una muestra del valor de la información jurisdiccional se aprecia en el Informe del presidente del Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente al 2020, en el cual consta el dato global de los asuntos que conoce. En el periodo informado, se emitieron 10 565 sentencias, de las cuales 8884 fueron de nulidad (contrarias a la autoridad), 800 fueron confirmando el acto impugnado y 585 sobreseyendo.³² Los números anteriores muestran un problema estructural en la validez y/o defensa jurídica de las administraciones. A pesar de lo valioso de esa información, sin embargo, no se conocen datos sobre las causas de nulidad más frecuentes o las autoridades demandadas y con mayor frecuencia de casos perdidos. El conocimiento de las causas por las cuales se declara la nulidad de una resolución administrativa permitiría ubicar la falla en la función administrativa.

La jurisprudencia del Tribunal es un valioso insumo para conocer las causas.

32 (TJACDMX, 2020: 311) Puede consultarse en el siguiente vínculo <https://www.tjacd-mx.gob.mx/images/Informe-2020-TJACDMX/INFORME-2020-TJACDMX.pdf>

MOTIVACIÓN, SANCIÓN EN MATERIA DE TRÁNSITO.
 –Para cumplir con el requisito de motivación previsto en la fracción II inciso a) del artículo 38 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, la sanción deberá constar en una boleta seriada autorizada por la Secretaría de Transportes y Vialidad y la Secretaría de Seguridad Pública, en la que el Agente anotará una breve descripción del hecho de la conducta infractora que amerite ser sancionada por la autoridad; no basta para cumplir con este requisito, que el agente se limite a transcribir el precepto legal que considere infringido por el conductor, sino que debe señalar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conducta infractora³³.

Casos como el anterior, así como otras posibles causas³⁴, proporcionan información relevante para conocer las causas específicas de nulidad de la actuación administrativa y permiten focalizar la vulnerabilidad en la función administrativa y la oportunidad de corregir la falla.

33 Época: Cuarta Instancia: Sala Superior, tcadf Tesis: S. S. 1. R. A. 11461/2009.-A-3434/2009.- Parte actora: Nabor Cirino Gayosso.- Fecha: 17 de febrero de 2010.- Unanimidad de seis votos.- Ponente: Mag. Lic. Laura Emilia Aceves Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Silvia Rafaela Kalis Piña. R. A. 673/2010.-III-4237/2009.- Parte actora: Javier Alejandro Dávila Castro.- Fecha: 3 de marzo de 2010.- Unanimidad de seis votos.- Ponente: Mag. Lic. Cesar Castañeda Rivas.- Secretaria: Lic. Angelina González Limón. R. A. 941/2010.-A-4082/2009.- Parte actora: Virginio Rojas Ortiz y Pablo Rojas Bautista.- Fecha: 17 de marzo de 2010.- Unanimidad de seis votos.- Ponente: Mag. Lic. Laura Emilia Aceves Gutiérrez.- Secretario: Lic. Jesús Alejandro Martínez García.

34 FIRMA AUTÓGRAFA. BOLETAS DE SANCIÓN DE TRANSITO.- Para que una boleta de sanción cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38 fracción III del Reglamento de Tránsito Metropolitano vigente, debe contener la firma autógrafa del Agente que levante la infracción, toda vez que ésta es el signo gráfico que le da autenticidad a un documento y sólo así se puede tener por cumplido el requisito de provenir de autoridad competente establecido en el numeral 16 Constitucional aludido Época: Cuarta Instancia: Sala Superior, tcadf Tesis: S. S. 2 R. A. 1954/2010.-A-5395/2009.- Parte actora: José Luis López Olivares.- Fecha: 28 de abril de 2010.- Unanimidad de seis votos.- Ponente: Mag. Dr. Adalberto Saldaña Harlow.- Secretaria: Lic. María del Rocío Reyes García. R. A. 2356/2010.-I-5123/2009.- Parte actora: Daniel Salvador Theophile Pesquera Barbe.- Fecha: 19 de mayo de 2010.- Unanimidad de seis votos.- Ponente: Mag. Dra. Yasmín Esquivel Mossa.- Secretaria: Lic. Ofelia Paola Herrera Beltrán. R. A. 2102/2010.-A-5152/2009.- Parte actora: Jesús Serrano Montes de Oca.- Fecha: 26 de mayo de 2010.- Unanimidad de seis votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.- Secretaria: Lic. Nancy Cano Castrejón.

Los anteriores casos muestran los problemas de validez de las infracciones de tránsito: sencillas como tener la firma de puño y letra del agente de tránsito o bien, de mayor complejidad aparente como señalar “las circunstancias de tiempo, modo y lugar”.

Recientemente el Tribunal ha puesto a disposición un sistema informático que pone a disposición la jurisprudencia y las tesis de sus distintas épocas, lo cual, sin duda es un gran avance.³⁵ La información que posee el Tribunal (informes, estadísticas, jurisprudencia, sentencias) y su posible sistematización y utilización para la formulación de políticas jurisdiccionales o políticas públicas de mayor alcance es una tarea pendiente, pero realizable.

35 <https://www.tjacdmx.gob.mx/index.php/normatividad/buscador-jurisprudencias>

VIII. La transparencia y la mala administración

El valor que la transparencia y la publicidad de la información poseen para mejorar la administración no debe impedir la apreciación de sus aspectos problemáticos, esto es, su contracara. La transparencia y la información pública pueden tener efectos no deseados en la buena marcha de la administración y ser contraproducentes al interés general, sea a la eficiencia o a la efectividad de la actuación administrativa o a los derechos de terceros.

Por tal razón, la legislación en materia de transparencia admite supuestos de información reservada o confidencial. Entre estos se encuentran aquellos casos en que se obstruyan las actividades de verificación, inspección y auditoría o se afecte la recaudación de contribuciones, la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo en tanto no sea adoptada la decisión, obstruya los procedimientos para fincar responsabilidades de servidores públicos, vulnere la conducción de los procedimientos administrativos en forma de juicio mientras no causen estado.³⁶

Los casos de reserva de la información se justifican atendiendo a la eficacia de los fines específicos de la administración, por ejemplo, en el caso de las contrataciones públicas, con el riesgo de posibles colusiones.³⁷ La presencia de una práctica anticompetitiva afecta el valor de los recursos públicos y causa daño tanto al proceso de competencia como al fisco. Con respecto al otro caso, la cantidad de información que se publica en los planes

36 La reserva deberá ser motivada y fundamentada a través de la aplicación de la prueba del daño (Cámara de Diputados, 2020, artículo 113). La reserva no puede invocarse en casos de violaciones graves de derechos humanos o de delitos de lesa humanidad, o se relacione con actos de corrupción y sus correlativos en la ley local (Cámara de Diputados, 2020, artículo 115).

37 Para profundizar en la relación entre transparencia y eficiencia administrativa, véase Roldán (2020b: 79- 94)

anuales de adquisiciones y el nivel de detalle pueden facilitar las colusiones, algo similar sucede con el requisito de junta previa de aclaraciones y la información que de ella se divulga.³⁸ La OCDE ha profundizado en los efectos que la información puede ser aprovechada para prácticas adversas al buen uso de los recursos públicos y recomienda examinar “la oportunidad y contenido óptimos de las revelaciones públicas de información relativas a licitantes que minimice las oportunidades de colusión en proyectos presentes y futuros” (OCDE, 2011: 63). Al respecto, recomienda no divulgar información que propicie colusión, o bien, publicarla con rezago cuando la utilidad de la información sea menor.

38 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha señalado que, para enfrentar riesgos de colusión, los entes públicos deben cuidar el grado y detalle de la información que publican y no divulgar la información de los estudios de mercado. Asimismo, señala que el requisito de celebrar juntas de aclaraciones puede ser una oportunidad para intercambiar información delicada o de llegar a acuerdos colusorios (OCDE, 2011: 63).

IX. Conclusiones

En este trabajo se abordó el derecho a la buena administración reconocido constitucionalmente en la Ciudad de México, así como su vinculación con el derecho fundamental a la transparencia y la información. Llevar a cabo una adecuada ejecución de ella es capaz de generar condiciones de bienestar a su población garantizando sus derechos. En tal sentido es posible apreciar la buena administración como un fin, es decir un estado de cosas deseable o plausible. Para lograr lo anterior se requiere —como condición necesaria de ésta vista como medio, como gestión—, organizaciones, procedimientos, buen manejo de recursos públicos, evaluación de desempeño, y capital humano de la mejor calidad. La buena administración es un fin y es un medio.

Esta dicotomía de medio/fin se relaciona con la transparencia y con el acceso a la información pública. Ambos derechos son transversales y se expresan también como obligaciones a cargo de las autoridades y como políticas públicas. Los dos casos también tienen su realización efectiva en la adopción e implementación de políticas públicas.

Es en esta perspectiva que pueden apreciarse los aspectos sistemáticos y la función de los diversos sistemas existentes en la Ciudad de México (por ejemplo, el de transparencia) y la necesaria vinculación entre ellos (los de derechos humanos, planeación, anticorrupción, servicio profesional, por citar solo algunos). La complejidad requiere superar la fragmentación institucional.

Para formular políticas públicas es preciso conocer los problemas públicos, documentarlos, dimensionarlos, ubicar riesgos, prioridades, fallas, vulnerabilidades. Para ello la información resulta un insumo indispensable. Mejorar necesita medidas ex ante y ex post. Sí, las instituciones tienen información pero no la aprovechan, no realizan una gestión inteligente. En este trabajo se

ha procurado asomarse a un mínimo de información disponible y la potencialidad de que su conocimiento por los sistemas pueda desencadenar iniciativas de mejoría.

Por ello, representa una de las características que se abordan en la nueva Constitución de la Ciudad, estableciendo herramientas que posibilitan acciones ciudadanas de tutela y de cumplimiento para los principios de la buena administración ante autoridades jurisdiccionales, lo que lleva a que no se descansa solamente en la voluntad política de los gobernantes. En esto, la transparencia y el acceso a la información potencian la capacidad ciudadana de exigir rendición de cuentas: hay un derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones públicas.

En este escenario el órgano garante de la transparencia local tiene también un nuevo escenario de actuación. Al formar parte de distintos sistemas, presenta una mayor capacidad de incidencia, no solamente desde sus facultades originarias para garantizar el acceso a la información, sino para procesar aquella información que puede resultar relevante en el contexto de los sistemas.

El órgano garante local tiene la posibilidad de participar en la formación e implementación de políticas públicas intersistémicas, sistémicas e institucionales. Las primeras se dan en aquellas instancias en las que participan integrantes que, a su vez, son protagonistas de sistemas sectoriales. Por ejemplo, en el Sistema de Planeación se tiene el gran panorama de la Ciudad de México, en los sistemas de derechos humanos, anticorrupción o de transparencia hay un enfoque más específico. El desafío es articularlos. En un terreno de acción institucional, el INFO CDMX se encarga de la resolución de recursos, del panorama global de uso de las herramientas de acceso a la información, así como acciones de cumplimiento de obligaciones de transparencia. En tales funciones, y desde esa perspectiva, se aprecia un panorama y es posible hacer un mapeo de las situaciones problemáticas en la función pública

para diseñar e implementar acciones que estén a su alcance, o bien, que lo propicio sea plantearlos en alguno de los sistemas ad hoc. La posibilidad de incidencia está a la mano.

Al mejorar las capacidades institucionales —recursos humanos, presupuestales y materiales; información y evidencia en la que se apoyan las políticas, planes, programas, regulaciones, procedimientos y actos administrativos; debido proceso de la decisión pública; entre otras cuestiones—, aumenta la probabilidad de perfeccionar el desempeño institucional. Como resultado, se atienden las vulnerabilidades, se mitigan los riesgos, se corrigen las causas que producen daños, se previenen los posibles problemas, se disminuye la irregularidad y, consecuentemente, se mejora la administración.

La Ciudad de México cuenta ya con un marco normativo y con modificaciones institucionales propicias para garantizar ambos derechos fundamentales. Pero, sin duda, es en las rutinas, las prácticas cotidianas y las capacidades humanas, financieras y tecnológicas en donde se encuentran los principales desafíos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2017), Constitución Política de la Ciudad de México, en el portal de la Cámara de Diputados [en línea].
- Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero (2001), *Ilícitos atípicos*, Madrid, Trotta, pp. 136.
- Ávila, Humberto (2011), *Teoría de los principios*, Madrid, Marcial Pons, pp. 165.
- Barnés, Javier, (2010) “Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia”, en García Macho, Jesús (coord.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, Marcial Pons, 49-80.
- Congreso de la Ciudad de México (2017), *Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México* (ltaircdmx), en portal del Diario Oficial Federal [en línea].
- Congreso de la Unión (2020), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)*, en portal de la Cámara de Diputados [en línea].
- CIDE (2018), *Diagnóstico del estado actual de la justicia administrativa, México*, Mimeo.
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (cdhcdmx) (2018) *Informe Anual 2018*, en Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-anual-2018-Volumen-I.-Versi%C3%B3n-ejecutiva.pdf> [Consultada el 20 de mayo de 2020].
- Consejo de la Unión Europea (2007), “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en portal de Parlamento Europeo [en línea], disponible en: <https://www.>

derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDFUE/ CartaDerechosFundamentalesUnionEuropea-v2007.htm#a41

- Franco Chuaire, María y Carlos Scartascini (2014), “The Politics of Policy. Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean”, en Inter-American Development Bank (idb), Washington, 1-47.
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFO CDMX) (2019), “Informe de Actividades y Resultados 2019”, en portal de infocdmx [en línea], disponible en: http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/2019/ INFORME_2019_INFO.pdf
- Instancia del Sistema Integral de Derechos Humanos (2019), “Informe correspondiente al 2019”, en el portal del Sistema Integral de Derechos Humanos, disponible en: https://sidh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Informes/Informe_Anualsemsepdh_2019.pdf
- Ley Constitucional de Derechos Humanos de la Ciudad de México (LCDHCDMX) (2019), publicada por la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México (LPACDMX) (2019), publicada por la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (LSIDHCDMX) (2019), publicada por la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México. Informe del secretariado sobre las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS, Paris, ocde, 119.

- Roldán Xopa, José (2020a), “El derecho a la buena administración en la Ciudad de México”, trabajo elaborado para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Inédito.
- Roldán Xopa, José (2020b) “Utilidad de la transparencia para la eficiencia de la administración pública”, en Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, Sergio López Ayllon, Leticia Bonifaz Alfonso, José Octavio López Presa, José Roldán Xopa, Daniel Lizárraga, José Antonio Caballero Juárez, y Xunahxi Viniza Pineda Cruz, INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pp.130.
- Secretaría de la Contraloría (2019), “Primer Informe de 2019”, en Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México [en línea], disponible en: http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/primerInformeSCG_accesible.pdf
- Congreso Constituyente de la Ciudad de México (2016), Proyecto de Dictamen de la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en portal del Senado de la República [en línea].
- Sistema Integral de Derechos Humanos (2020) Portal del sidh, disponible en: <https://sidh.cdmx.gob.mx/>
- Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (tjacdmx) (2020), “Informe Anual Presidencial de 2020”, en Tribunal de Justicia y Administración [en línea], disponible en: <https://www.tjacdmx.gob.mx/images/Informe-2020-TJACDMX/INFORME-2020-TJACDMX.pdf>

**Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección
de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México**

La Morena 865 Col. Narvarte Poniente C.P. 03020, Ciudad de México, México
www.infocdmx.org.mx/

TRANSPARENCIA Y DERECHO
A LA BUENA ADMINISTRACIÓN



JOSÉ ROLDÁN XOPA

ABOGADO POR LA BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA Y SE DOCTORÓ EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

ACTUALMENTE ES PROFESOR INVESTIGADOR TITULAR EN LA DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS.

INVESTIGADOR NACIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES, NIVEL II

SUS ÁREAS DE INTERÉS SON EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y REGULATORIO. ENTRE OTRAS PUBLICACIONES, ES AUTOR DEL TEXTO DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITADO POR OXFORD UNIVERSITY PRESS.