

Declaraciones de Situación Patrimonial, Recuento de los Pasos hacia la Transparencia en México



Alondra Dolores Vidrio Mendoza

*Titular del Área de Responsabilidades del
Órgano Interno de Control en la Secretaría
de Salud*

Resumen

La información y los datos por si solos carecen de una propiedad o característica evidente que permita clasificarlos como privados o como públicos; esa propiedad se la otorga el Estado a través de la ley, ya que “la legislación traza una frontera y caracteriza lo público y lo privado” (Escalante, 2012, p.8).

Cuando se trata de acceder a información relativa a la actuación administrativa, su organización, actividad, el manejo de los bienes y los fondos públicos, la tendencia es darle publicidad a la información de quienes en ella intervienen, pues el umbral de protección es menor que la de los particulares y el alcance del derecho a la protección de su información disminuye, por eso era necesario que las declaraciones de situación patrimonial, como mecanismos de control, pasaran de ser información protegida, a convertirse en información pública, haciendo efectivo el principio de máxima publicidad.

En el caso concreto de las declaraciones de situación patrimonial, debe justificarse y garantizarse la publicitación de algunos datos y la protección de otros, en razón del interés público y de la protección de la privacidad de los funcionarios públicos y de terceros, para favorecer la transparencia y la necesaria vigilancia pública del patrimonio de los funcionarios, así como para proteger su privacidad y la de sus cónyuges, concubinos y/o dependientes económicos.

El proceso de apertura y transparencia de la información contenida en las declaraciones patrimoniales no fue sencillo, sino que conllevó una serie de discusiones a través de los años, entorno a la colisión entre el derecho de acceso a la información de la colectividad y el derecho a la protección de datos personales de los servidores públicos, así como la ponderación y el

PALABRAS CLAVES:

Transparencia, Máxima
Publicidad, Declaraciones
de Situación Patrimonial,
Función Pública, Gestión
Pública

equilibrio entre éstos derechos de igual rango constitucional, que se vieron reflejados en instrumentos jurídicos, reformas, iniciativas y artículos periodísticos de los cuales se hace un recuento cronológico de los más relevantes en el presente artículo y que finalmente lograron el objetivo de darle el carácter de públicas en la legislación vigente a las declaraciones de situación patrimonial en el año 2017, con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, con el objetivo de que sea la transparencia y el acceso a la información lo que contribuya a la construcción de mecanismos de combate a la corrupción con la necesaria participación ciudadana.

Antecedentes

La Convención Interamericana contra la Corrupción contempla la publicación de las declaraciones patrimoniales

En marzo de 1997 entró en vigor la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) de la cual México forma parte. La convención tiene como objeto la promoción y el fortalecimiento del desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

En ese instrumento jurídico internacional se establece entre las medidas preventivas que los Estados Partes deberían considerar implementar los Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda, lo cual constituía únicamente una facultad potestativa que se ejercería en términos de cada normatividad nacional. (Convención Interamericana contra la Corrupción, Caracas, Venezuela, 1996).

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se estableció la posibilidad de publicar las declaraciones patrimoniales

En marzo de 2002, entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), en la que se estableció por primera vez la posibilidad de hacer públicas las declaraciones patrimoniales con el consentimiento de los titulares de la declaración, que a la letra señalaba:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo 40(...)

La publicación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate. (LFRASP, 2002, p. 76)

Fundar, solicitó las versiones públicas de las declaraciones de los diputados

En el año 2011, la Asociación Civil Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en el ejercicio del derecho a saber, solicitó a la Auditoría Superior de la Federación el acceso a las versiones públicas de las declaraciones de situación patrimonial de los 500 Diputados Federales de la LXI Legislatura, la cual se negó con el argumento de que la información contenida en las declaraciones patrimoniales era confidencial y la publicación se haría siempre y cuando se contara con la autorización de los servidores públicos, conforme al artículo 40 de la LFRASP, sin embargo Fundar señalaba que ese artículo era contrario al artículo sexto constitucional y al principio de máxima publicidad, por

condicionar el acceso a información que consideraban de interés público y porque, adicionalmente, al tratarse de versiones públicas de las declaraciones, consideraban que no se vulneraba el derecho a la protección de los datos personales de los legisladores. (Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., 2014).

En el amparo en revisión 599/2012 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que las declaraciones patrimoniales eran información protegida.

Con motivo de la negativa de la Auditoría Superior de la Federación para permitir el acceso a las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de los diputados de la LXI Legislatura, Fundar promovió un amparo en el que se reclamaba la inconstitucionalidad del artículo 40 de la LFRASP, que por su relevancia se discutió en el Pleno de la SCJN en 2013, determinando que únicamente con la previa autorización de los titulares de la información contenida en las declaraciones de los servidores públicos las versiones públicas podrían ser difundidas, y en la cual ocho ministros se pronunciaron a favor de la inconstitucionalidad y tres en contra. (SCJN, 2014.)

El Presidente de la República Enrique Peña Nieto y los integrantes del gabinete publican su “manifestación de bienes”.

El 16 de enero del año 2013 la Presidencia de la República, emitió un comunicado a través del cual se informó que se hizo pública la “manifestación de bienes” del Presidente Enrique Peña Nieto, en el sitio web de la presidencia y en la cual reportó sus ingresos mensuales y bienes inmuebles, sin proporcionar información de adeudos, vehículos, inversiones ni cuentas bancarias.

También hicieron públicas sus manifestaciones de bienes los integrantes del gabinete, con excepción del entonces Procurador de la República, Jesús Murillo Karam. (Aristegui Noticias, 2013.)

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) estableció que la información de las declaraciones patrimoniales de quienes autorizaran, era información fundamental.

En mayo de 2015 entró en vigor la LGTAIP, en la cual se le dio el carácter de información fundamental a las versiones públicas de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos que así lo determinaran, convirtiéndose en obligación de los sujetos obligados publicarla en los portales oficiales, reforzando con ello la potestad de publicitación contemplada en la LFRASP desde el año 2002, como a continuación se indica:

Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan: (...)

XII. La información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable. (LGTAIP, 2015, p.22)

En la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) se estipuló que las declaraciones patrimoniales son públicas.

En julio del año 2016 se publicó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establece que las declaraciones patrimoniales son de carácter público, como a continuación se señala:

Artículo 29. Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes. (LGRA, 2016, p.11)

Iniciativa ciudadana Ley 3 de 3 (#Ley3de3)

En 2016 esta iniciativa construida por distintos especialistas y organizaciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y Transparencia Mexicana, proponía que en el artículo 29 de la LGRA se estableciera la obligación de hacer públicas tanto las declaraciones patrimoniales, como las declaraciones de intereses y la constancia de presentación de declaración fiscal, para lo cual se elaboraron formatos de publicidad que se difundieron en el portal de la página oficial de la iniciativa y a la cual podía adherirse cualquier funcionario público de forma voluntaria. (Iniciativa ciudadana Ley 3 de 3, 2013).

Finalmente no se logró que en la ley se estableciera la publicidad de las tres declaraciones sino

únicamente de la declaración patrimonial; de forma voluntaria 995 funcionarios públicos de distintos órdenes y niveles gubernamentales hicieron públicas sus declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal en los formatos del portal oficial de la iniciativa. (Iniciativa ciudadana Ley 3 de 3, 2019).

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emitió los formatos de declaración patrimonial

El 16 de noviembre de 2018, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emitió mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación los formatos para la presentación de las declaraciones de situación patrimonial, en los cuales se señaló que serían públicas, entre otros, los siguientes datos personales de los servidores públicos:

- Casas, departamentos, terrenos
- Bienes muebles, vehículos
- Cuentas bancarias
- Joyas
- Obras de arte
- Inversiones
- Adeudos
- Conflictos de interés

El formato entraría en vigor en 2019, sin embargo posteriormente se modificaría el formato señalado.

La SCJN establece que las declaraciones deben ser públicas

Como se señaló anteriormente, la ley en materia de responsabilidades estableció que las declaraciones patrimoniales son públicas, con excepción de la información que afecte la privacidad de los servidores públicos, por otra parte la ley en materia de transparencia señala que es obligación de los sujetos obligados publicar y mantener actualizada la información en versión pública de las declaraciones de los servidores públicos que así lo determinen, por lo que la SCJN

resolvió en 2017 lo siguiente sobre esta potencial antinomia que se expuso en la impugnación al artículo 29 de la LGRA en la Ejecutoria de la Décima Época con número de registro 27319:

“El régimen que se establece en la Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene que ser visto como el régimen especial y de excepción frente al de la Ley General de Transparencia, por lo que el artículo 29 de aquélla, cuando entre en vigor, debe entenderse que desplazará la aplicación del artículo 70, fracción XII, de la Ley General de Transparencia, tanto por ser una ley posterior, como por regular un supuesto especial relacionado con los servidores públicos, en donde se privilegia el derecho de la colectividad a recibir información y aumentar su participación para evitar la corrupción y mantener la confianza en los servidores públicos, cambiando el sentido de la regulación sobre la información contenida en las declaraciones de estos últimos, haciendo efectivo el principio de máxima publicidad y el menor umbral de protección de su vida privada y datos personales. (...)

Este Tribunal Pleno considera que el legislador sí definió directamente y de manera clara los lineamientos y elementos que debe observar el Comité Coordinador para la elaboración de los formatos de las declaraciones patrimonial y de intereses. Con base en los artículos 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 6o. de la Constitución, así como los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se derivan al menos tres elementos generales que resultan del análisis hecho en la presente resolución:

- A. Que la información en las declaraciones de los servidores públicos, particularmente en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción, es de naturaleza pública y debe encontrarse sujeta al principio de máxima publicidad en los términos de las disposiciones constitucionales y convencionales aplicables (artículos 6o. constitucional y 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).*
- B. Que el umbral de protección de los datos personales y la vida privada de los servidores públicos es menor que el de los particulares, atendiendo al interés público en el contenido de esta información y a la finalidad de evitar conductas irregulares e internalizar los incentivos para no realizarlas (Intención de la reforma constitucional en materia de anticorrupción y finalidad del Sistema Nacional Anticorrupción).*
- C. Que aún en este contexto de máxima publicidad y menor umbral de protección, los servidores públicos cuentan con protección de datos personales y de la vida privada, esta protección se referirá al posible riesgo a su vida e integridad personal y aquellos datos personales que quedan fuera de las finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción (artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública).*

Es por ello que, se considera que el artículo 29 impugnado, resulta válido, ya que se ajusta a todos estos elementos: Si bien considera que la información es pública, en coherencia con la misma Constitución establece una salvaguar-

da para la información de la vida privada y datos personales de los servidores públicos, esta salvaguarda debe ajustarse a los lineamientos de los artículos 113 y 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a las finalidades del Sistema Nacional Anti-corrupción”. (SCJN, 2017.)

El Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador hace pública su declaración patrimonial.

El 4 de enero de 2019 el Presidente hizo pública su declaración patrimonial en la que señaló sus ingresos mensuales, no tener inmuebles ni automóviles ni adeudos, y contar sólo con una cuenta bancaria de nómina, indicó que los bienes que su familia posee están a nombre de su esposa y sus hijos, por lo que es interesante resaltar que también se reveló información de terceras personas y no únicamente del titular de la declaración patrimonial.

Así mismo, hizo la invitación a los integrantes del gabinete a transparentar sus declaraciones manifestando que ningún funcionario debía temer por su seguridad al hacer públicos sus bienes, pues su gobierno garantizaría la seguridad de todos los ciudadanos. (Animal Político, 2019.)

#AMLOChallenge

El medio nativo digital Nación321 presentó en 2019 el **#AMLOchallenge**, un ejercicio de investigación periodística y ciudadana de cada una de las declaraciones patrimoniales de los secretarios que componen el gabinete presidencial, para saber si estaban al mismo nivel de transparencia que el Presidente de México Andrés Manuel López Obrador, quien dio a conocer la información de su patrimonio el 4 de enero de 2019. **Nación321** hizo una revisión en plataformas electrónicas, como el sistema Declaranet de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) del Instituto

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de las declaraciones y salarios de cada uno de los Secretarios de Estado, con el objetivo de conocer el patrimonio con el que contaban al momento de ingresar a laborar al Gobierno Federal. En aquel momento se constató que se transparentaron las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, pero también surgieron dudas y debates sobre los bienes de algunos integrantes del gabinete como el caso de Javier Jiménez Espriú quien presuntamente omitió declarar un departamento en Houston de \$6,6 millones de pesos en su declaración patrimonial y el caso de la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, quien presuntamente había omitido registrar en su declaración un penthouse de un poco más de medio millón de dólares, situaciones que posteriormente fueron aclaradas. (López, 2019, Nación321.)

El Presidente de la República ordena la publicación de las declaraciones de los integrantes del gabinete

El 8 de febrero de 2019, se publicó en el periódico Milenio el texto titulado “*AMLO ordena a SFP transparentar todos los bienes de funcionarios*” y en el que se señala que el presidente Andrés Manuel López Obrador instruyó a la Secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval, para que en las declaraciones patrimoniales de su gabinete toda la información quedara pública independientemente de si ellos así lo solicitaron. (López, 2019, Milenio.)

Los funcionarios del gabinete presidencial hacen pública su declaración patrimonial

El 12 de febrero de 2019, se publicó en el medio digital Nación 321 la nota titulada “Este es el patrimonio que transparentan los secretarios de AMLO”, que versa sobre lo siguiente:

“Los funcionarios de primer nivel en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador hicieron público su patrimonio, así como lo hizo desde hace unas semanas el presidente.

Nación321 hizo una revisión en plataformas, como Declaranet de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de las declaraciones y salarios de cada uno de los secretarios de Estado para conocer el patrimonio con el que entran al gobierno federal”. (Macedo, 2019, Nación321.)

La Secretaría de la Función Pública hace públicas las declaraciones patrimoniales

El 10 de julio de 2018 se publicó en el periódico *El Economista* una nota en la que se señala que la SFP adecuó para su descarga masiva las declaraciones patrimoniales y de intereses de los funcionarios públicos desde el año 2002, lo que implicó que se hicieran adecuaciones al sistema electrónico de recepción de declaraciones Declaranet Plus. El proyecto de modificación a la plataforma electrónica se comenzó a elaborar después de que a través de una solicitud de información se solicitara la base de declaraciones patrimoniales en un formato abierto. (Molina, 2018, *El Economista*)

Conclusiones

La reforma constitucional de 2014 dio paso a la consolidación del Sistema Nacional de Transparencia, que trajo consigo el fortalecimiento del derecho de acceso a la información y la transparencia, y en consecuencia su legitimación con la entrada en vigor, en mayo de 2016, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; con ello se posicionó a la transparencia como uno de los principales agentes generadores de cambio, con la que se pretende lograr la mejora de la gestión pública a través del acceso a la información.

Por su parte la reforma constitucional de 2015 fue el cimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como objeto la prevención, detección, y sanción de responsabilidades administrativas, y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos a través de varios instrumentos normativos como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que entraron en vigor en 2017.

Ambos sistemas, el de transparencia y el anticorrupción, tienen en común que su finalidad es el funcionamiento del Estado Constitucional de Derecho, el combate a la opacidad y la corrupción, por lo que a pesar de ser leyes especiales de sistemas distintos, convergen y se complementan al tener como base principios como la transparencia, la legalidad, la objetividad, el profesionalismo, la eficacia y la imparcialidad (Gutiérrez, Muñoz, 2019).

La conjunción de los sistemas vino a reforzar la imperante necesidad de hacer públicas las declaraciones patrimoniales y estableció los mecanismos para llevar a la realidad la posibilidad de que cualquier persona pueda constatar la evolución del patrimonio de los servidores públicos, pues resulta necesaria la vigilancia pública y la mirada ciudadana en lo relacionado con los recursos públicos.

Hoy en día en México contamos con una legislación que establece que las declaraciones de situación patrimonial son públicas, sin embargo no basta con

que en la ley se señale el deber de publicidad de las declaraciones, si no que los tres órdenes y niveles de gobierno, con el uso de las tecnologías de la información, deben realizar las acciones necesarias para poner a disposición la información, lo cual dotará a las instituciones de una imagen distinta frente a los ciudadanos.

Así mismo las autoridades competentes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, deberán hacer lo conducente para que las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos se encuentren en los portales oficiales de las instituciones como información fundamental.

Referencias

Amparo en Revisión 599/2012. Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014. Recuperado de: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantes-Pub.aspx?ID=144272&SeguimientoID=597&CAP=derechos%20humanos&Promoventes=&ActoReclamado=>

Aristegui Noticias, 2013. EPN y su gabinete hacen pública su “Manifestación de Bienes”. Diario Electrónico. Recuperado de <https://aristegui-noticias.com/1601/mexico/epn-y-su-gabinete-hacen-publica-su-manifestacion-de-bienes/>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2019.

Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996. Recuperado de: http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/oea/texto_CICC.pdf. Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2019.

Ejecutoria de la Décima Época con número de registro 27319, Semanario Judicial de la Federación, 2017. Recuperado de: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/Reporte-DE.aspx?idius=27319&Tipo=2>

Escalante Gonzalbo Fernando El Derecho a la Privacidad. Cuaderno de transparencia 02. IFAI. 2012. México.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2014. Declaraciones patrimoniales y combate a la Corrupción. Recuperado de: <https://fundar.org.mx/declaraciones-patrimoniales-y-combate-la-corrupcion/>

Ley General de Responsabilidades Administrativas. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2016. Recuperado de: <http://>

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip/LGTAIP_orig_04may15.pdf

López Jeanette, 2019. AMLO ordena a SFP transparentar todos los bienes de funcionarios. Periódico Milenio. Recuperado de : <https://www.milenio.com/politica/amlo-ordena-sfp-publicar-3de3-gabinete>. Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019.

Macedo Israel, 2019 “Este es el patrimonio que transparentan los secretarios de AMLO”, Periódico Nación 321. Recuperado de: <https://www.nacion321.com/gobierno/este-es-el-patrimonio-que-transparentan-los-secretarios-de-amlo>. Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019.

Redacción Animal Político, 2019. AMLO presenta declaración patrimonial; inmuebles y automóviles están a nombre de Beatriz Gutiérrez y sus hi-

jos. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2019/01/amlo-presenta-declaracion-patrimonial/>. Fecha de consulta 15 de agosto de 2019.

Molina, 2018. SFP publica declaraciones patrimoniales de funcionarios en datos abiertos, el Economista. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/SFP-publica-declaraciones-patrimoniales-de-funcionarios-en-datos-abiertos-20180710-0126.html>

Sistema Nacional Anticorrupción. Gutiérrez Parada, Oscar / Muñoz Díaz, Pablo Francisco. Editorial Porrúa, México, 2019.



**Alondra Dolores
Vidrio Mendoza**

Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Cursó la Maestría en Administración Pública en el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco (IAPEJ) y la Especialidad en Gestión, Publicación y Protección de la Información en el Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP). Actualmente se desempeña como Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Salud.