



JOSÉ RODOLFO ARTURO VEGA HERNÁNDEZ  
COMISIONADO DE LA CEIG-QUERÉTARO  
COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES

CONSEJO EDITORIAL CEIG  
(POR APROBACIÓN DEL PLENO, SESIONES DEL 27 DE AGOSTO Y DE 3 DE SEPTIEMBRE DE  
2008)

JOSÉ ALFREDO BOTELLO MONTES – ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
JOSÉ EDUARDO CALZADA ROVIROSA – JOSÉ ANDRÉS ESTÉVEZ NIETO  
MARÍA CONSOLACIÓN GONZÁLEZ LOYOLA PÉREZ  
JUAN PABLO JIMÉNEZ ENCISO – LUIS EMILIO LÓPEZ GONZÁLEZ  
FIDELA NAVARRO RODRÍGUEZ – HÉCTOR BENIGNO PARRA RODRÍGUEZ  
JAVIER RASCADO PÉREZ – JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
JULIO SENTÍES LABORDE – MIGUEL SERVÍN DEL BOSQUE  
LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES – JOSÉ RODOLFO ARTURO VEGA HERNÁNDEZ

JOSÉ ALBERTO MEJÍA VIEYRA – JESÚS ARTURO VALLEJO MAURICIO  
SECRETARIOS TÉCNICO-EDITORIALES

# EL FORTALECIMIENTO DEL DAIP Y EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL

SAMUEL BONILLA NÚÑEZ  
ARISTEO GARCÍA GONZÁLEZ  
HÉCTOR FELIPE ROSAS RODRÍGUEZ  
JESÚS ARTURO VALLEJO MAURICIO  
MARÍA GUADALUPE DE JESÚS BARRERA  
ANTONIO HERRERA NIEVES

PRÓLOGO  
HÉCTOR BENIGNO PARRA RODRÍGUEZ

CEIG  

---

Comisión Estatal de Información Gubernamental (Querétaro)  
2010



DIRECTORIO CEIG

Javier Rascado Pérez  
Comisionado Ejecutivo

José Rodolfo Arturo Vega Hernández  
Comisionado

Miguel Servín del Bosque  
Comisionado

Juan Pablo Jiménez Enciso  
Comisionado



José Alberto Mejía Vieyra  
Coordinador Administrativo



Eric Horacio Hernández López  
Director Jurídico y Atención Ciudadana

José Héctor Zarate Alcocer  
Coordinador de Capacitación y Difusión

Rodrigo Chávez Fierro  
Jefe del Área de Comunicación



# EL FORTALECIMIENTO DEL DAIP Y EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL

SAMUEL BONILLA NÚÑEZ  
ARISTEO GARCÍA GONZÁLEZ  
HÉCTOR FELIPE ROSAS RODRÍGUEZ  
JESÚS ARTURO VALLEJO MAURICIO  
MARÍA GUADALUPE DE JESÚS BARRERA  
ANTONIO HERRERA NIEVES

CEIG  
Comisión Estatal de Información Gubernamental (Querétaro)  
Coordinación de Investigación y Publicaciones  
2010

## EL FORTALECIMIENTO DEL DAIP Y EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL

Primera edición, marzo 2010 (1500) ejemplares

Dirección Editorial:	José Rodolfo Aturo Vega Hernández
Coordinador Editorial:	Jesús Arturo Vallejo Mauricio
Revisión Técnica	José Alberto Mejía Vieyra
Correcciones:	Jesús Arturo Vallejo Mauricio
Formación:	Miguel Aguilar Carrillo
Diseño:	Emmanuel Antonio Hernández Mireles

© Copyright 2010 para la COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL (CEIG)  
Querétaro, Qro., México

Carlos Septién García No. 39, Col. Cimatario, C.P. 76030  
Teléfonos 01 (442) 212 96 24, 224 02 06

Página *web*:  
[www.ceigqro.org.mx](http://www.ceigqro.org.mx)

Correo electrónico:  
[ceigqro@ceigqro.org.mx](mailto:ceigqro@ceigqro.org.mx)

Registro en trámite.

Libro que admite diversidad de ideas, mismas que no coinciden necesariamente con la CEIG. Las opiniones corresponden exclusivamente a su autor. Su publicación no implica de alguna manera que la Comisión Estatal de Información Gubernamental se solidarice con su contenido.

Impreso en México/ *Printed in México*

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

Javier Rascado Pérez | 9

## PRÓLOGO

Héctor Benigno Parra Rodríguez | 13

## INTRODUCCIÓN

Jesús Arturo Vallejo Mauricio | 19

### I. LEY DE SESIONES PÚBLICAS. EL SIGUIENTE ESLABÓN DE UN DERECHO EN EXPANSIÓN

Samuel Bonilla Núñez | 23

1. Gobierno y Sociedad | 26
2. Antecedentes en México | 30
3. El factor cultural | 32
4. Referente internacional | 33
5. Modalidades de Acceso a la Información Gubernamental | 35
6. Pertinencia | 41
7. Algunos referentes | 45

### II. LOS RETOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. UNA VISIÓN COMPARADA

Aristeo García González | 49

1. Preliminares | 49
2. La transformación de la Administración Pública en la sociedad de la información | 51
3. El Derecho de la *e-Administración*. Una visión comparada | 58
4. Derecho a la Información, Acceso y Protección de Datos Personales: *Su interacción entre la Administración Electrónica y los ciudadanos* | 65
5. Los retos de la Administración Electrónica. Consideraciones finales | 76

III. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO ALTERNATIVA REAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. CASO ESPECIAL ESTADO DE QUERÉTARO

Héctor Felipe Rosas Rodríguez - Jesús Arturo Vallejo Mauricio | 83

1. Introducción | 83
2. Palabras claves | 85
3. Sobre Derechos Humanos y Derechos Fundamentales | 85
4. Cultura de la Legalidad | 90
5. Rendición de Cuentas y Transparencia | 94
6. Cultura de Transparencia | 100
7. Derecho a la Información y Transparencia | 101
8. Responsabilidades administrativas | 103
9. Concepto de Participación Ciudadana | 104
10. Propuestas | 119
11. Conclusiones | 120

IV. ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS GARANTES DEL DAIP, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN, Y HACIA UNA NUEVA CULTURA EN EL EJERCICIO Y TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

María Guadalupe de Jesús Barrera - Antonio Herrera Nieves | 125

1. Síntesis | 125
2. Antecedentes | 126
3. Artículo 6º constitucional y los Órganos Constitucionales Autónomos Garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública | 127
4. Comparativo de los órganos garantes con autonomía de Acceso a la Información Pública a nivel estatal | 132
5. El Acceso a la Información y el Combate a la Corrupción | 141
6. Avances, retrocesos y contradicciones del Derecho de Acceso a la Información Pública, a partir de la reforma del 6º constitucional | 143
7. La Reforma Constitucional y la nueva cultura en el ejercicio y Transparencia de la función pública | 145
8. Conclusión | 147

## PRESENTACIÓN

En los últimos años nuestro país ha tenido un avance significativo en materia de Acceso a la Información Pública y la Transparencia, teniendo hasta el momento 32 leyes estatales y una federal, así como sus respectivos órganos garantes, encargados de velar por el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública que se encuentra en depósito de las entidades gubernamentales y de los órganos autónomos respectivos. De igual forma se encuentra la importante reforma en materia constitucional al Artículo 6º constitucional del 20 de julio de 2007, misma que abre la puerta a los ciudadanos de acceder de manera más directa a la Información Pública.

Lo anterior, significa que no se puede estancar en el gran avance que se ha tenido hasta el momento en la materia de Acceso a la Información, y esto se dará en hacer lo imposible para hacer una cuenta regresiva en lo ya alcanzado; se debe de buscar nuevos mecanismos para poder lograr que se sigan cosechando nuevos métodos, formas y formulas que agilicen el acceso de los ciudadanos a la información, documentación y a los archivos físicos y electrónicos públicos, así como, agilizar el tiempo de respuesta de la solicitud de información, donde el ciudadano este satisfecho con la entrega expedita y ágil de la información solicitada.

El Derecho de Acceso a la Información se ha convertido en un elemento indispensable e irrenunciable, ya que el factor negativo para la Nación sería la opacidad y la corrupción. Una nación no puede ser fuerte, competitiva y democrática, si no cuenta con la confianza de sus ciudadanos, la cual se da por la Transparencia, equiparando a esta, con la ciudadanía y la autoridad; se puede percibir que en varios estados de la República se ha tenido muchos avances en el tema y en otros se han visto retrocesos o intentos de desaparición de los organismo garantes del Acceso a la Información, pero

sin que en la actualidad se de un revés grave al Derecho de Acceso a la Información Pública y a las instituciones garantes de tan importante garantía, la cual afectaría directamente a la ciudadanía, ya sea de manera individual o grupal (las asociaciones civiles y políticas estatales y nacionales).

En la realidad se manifiesta un contraste entre el discurso y la práctica, porque hay cosas que en los estados no se discuten y otras que se dan por válidas, y esto es uno de los problemas y defectos que se pueden equiparar con la Corrupción y la opacidad, producto del mal manejo de la Administración Pública, de las autoridades y servidores públicos que se encuentran involucrados en la toma de decisiones públicas, afectando con esto a la sociedad mexicana.

A través de la experiencia del órgano garante de Acceso a la Información, se puede tener alternativas para resolver las tareas pendientes en la materia y así poder dar un paso importante en el tema de Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia, en sus temas afines, creando con ello un círculo virtuoso de máxima publicidad, donde el ciudadano se identifique realmente en este Derecho Fundamental, creando las condiciones necesarias para una democracia plural y consciente.

Es cierto que la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, se ha debatido en muchas ocasiones en foros nacionales e internacionales, seminarios y talleres, donde se han dado muy buenas propuestas y conclusiones a la materia, muestra de ello, se puede apreciar con la reciente reforma al Artículo 6º constitucional, donde se adiciona siete fracciones y que con ello, se logra una Reforma Constitucional que se tenía pendiente en la agenda pública de nuestro país.

En Querétaro, actualmente se ha visto avances importantes en la materia, lo cual indica que el Estado (a través de sus tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y organismos autónomos) tiene una gran aceptación por transparentar sus acciones, es por ello, que se ha propuesto dar inicio a la primera etapa del programa de solicitudes por vía electrónica, denominado INFOMEX, lo cual el estado formará parte de uno más de los estados que cuenta con este medio

y que sirve como una herramienta eficiente para el ciudadano para acceder a la información pública.

La Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG-Querétaro), en su afán y en su cometido de difusión y promoción del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia, pone de manifiesto su gran dedicación por la tarea editorial, al hacer realidad la publicación de la presente obra que resulta de un arduo y extenso trabajo de la Comisión, al publicar año con año la convocatoria del Premio Estatal de Investigación “Derecho a la Información”. La CEIG agradece a los ciudadanos participantes, por el interés en el avance importante que a diario se tiene en la materia, lo cual demuestra que el Derecho de Acceso a la Información, es una herramienta necesaria en la vida, social, económica, política y democrática de nuestra entidad; por el cual se invita a los lectores a leer la presente publicación denominada *El fortalecimiento del DAIP y el Artículo 6° constitucional*.

JAVIER RASCADO PÉREZ

Comisionado Ejecutivo de la CEIG-Querétaro



## PRÓLOGO

Agradezco la oportunidad y el honor que me concedió el Mtro. José Rodolfo Vega Hernández, comisionado y coordinador de Investigación y Publicaciones de la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) de prologar este libro. El título del mismo es por sí elocuente y lo dice todo: *El fortalecimiento del DAIP y el Artículo 6° constitucional*.

Este libro es elaborado y enriquecido con la participación de brillantes expositores y conocedores del tema del DIAP, Derecho de Acceso a la Información Pública, jóvenes todos ellos que buscan en los antecedentes históricos la existencia de este derecho y desentrañan ampliamente su contenido para el ávido lector que busca ampliar y fortalecer su DIAP, Derecho de Acceso a la Información Pública. Así lo hacen Samuel Bonilla Núñez, Aristeo García González, Héctor Felipe Rosas Rodríguez, Jesús Arturo Vallejo Mauricio, María Guadalupe de Jesús Barrera y Antonio Herrera Nieves; todos aportan lo mejor de sí mismos para dar a usted, lector de este libro, que bien puede ser investigador, estudiante, docente, litigante, empleado público o cualquier ciudadano interesado en el tema, nos muestran las herramientas necesarias para conocer bien a bien qué es el derecho a la información pública, así como sus antecedentes y el trascendente valor que encierra su ejercicio ante cualquier servidor público, para acceder, sin mayores obstáculos ni requisitos a la información pública, hoy garantizada por el artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, facultad y obligación incorporada como garantía y derecho humano a partir su reforma publicada el 20 de julio del año 2007, con un segundo párrafo y VII fracciones; la garantía se instituye en favor del gobernado y la obligación corre a cargo de los servidores públicos de la federación, estados y municipios.

En el contenido del libro podemos leer con sumo agrado los temas que nos llevan a comprender el alcance de este derecho, que si bien podría considerarse con cierto tiempo de añejamiento, la mayor parte de la población aun lo desconoce y más grave aún, no sabe cómo acceder al uso y disfrute de esta garantía constitucional. Claro que la falla en el desconocimiento de esta facultad a cargo del gobernado, mucho tienen que ver los gobiernos, los servidores públicos que se sigue resistiendo a transparentar el ejercicio gubernamental de todas las actividades a cargo no solo de los tres poderes públicos, como los son el Judicial, Ejecutivo y Legislativo; a esta incultura y falta de respeto al derecho que tienen los ciudadanos de poder acceder de manera fácil y gratuita a la información pública se suman organismos públicos autónomos, paraestatales, organismos descentralizados, etc. Y bien lo señalan en las páginas de este libro, al señalar que aún persiste “la cultura del secreto”, llamada también como la cultura de la discrecionalidad burocrática en el rendimiento de la información pública.

En las páginas del libro se reconoce con sinceridad que aún falta mucho por legislar en esta materia. Y cómo no, si en los artículos transitorios del Decreto que dio vida a esta garantía, obliga a los estados a legislar y adecuarse a la norma constitucional y muchos de ellos en la actualidad se resisten a hacerlo o han maquillado las adecuaciones. Se establecieron los plazos de hasta dos años para ello, venciendo el pasado 20 de julio. Los ejemplos están dados, puesto que el artículo 6 de la Constitución federal, señala claramente que la información pública gubernamental se acompaña de la Transparencia. Una de las obligaciones que debe cumplirse por todos las municipalidades que rebasen los setenta mil habitantes, es la facilidad a la población para acceder a sistemas gratuitos de sistemas electrónicos que les permitan el libre y fácil acceso a toda la información pública de esas localidades.

Con sorpresa y mucha tristeza vemos que la norma constitucional es incumplida. En nuestro estado, Querétaro, podemos observar cómo entes públicos de la envergadura del Poder Legislativo, no tiene actualizada su página *web* y resulta imposible acceder a las iniciativas de ley o decreto, a los dictámenes, a los acuerdos y otras

actividades de suma importancia para la vida democrática de los queretanos. Lo mismo sucede en tratándose de otros estados de la República Mexicana, basta intentar acceder a sus páginas electrónicas para obtener cualquier información y si bien se pueden acceder a las mismas, la información que contienen o es nula y mínima, lo cual hace nugatorio este derecho consagrado en la Constitución.

Aquí bien puede aplicarse algunos de los temas que se tratan en el libro: “no hay cultura de la Transparencia”, tampoco hay “cultura de la legalidad” en muchas de las áreas del servicio público. A qué nos lleva este incumplimiento, irremediablemente a la Corrupción. Un ejemplo claro lo vivimos en el gobierno que encabezó Francisco Garrido Patrón, acompañado de la LV Legislatura del Estado, cuando uno legisló y el otro promulgó que en el año 2008, no rindieran informes de gobierno ninguna de las autoridades electas, tampoco el Poder Judicial y eliminaron la obligación de rendir informe a cargo del propio Poder Legislativo. Por si fuera poco, la “excepción legal de incumplimiento a la norma” fue trasladada al año 2009, mes de septiembre, año en el que solo quedaron obligados los servidores públicos de elección popular, de presentar un simple informe, por escrito, del estado actual que guardaba en ese entonces la Administración Pública. Los queretanos nos vimos privados de la información pública, la cual tampoco fue subida a los portales de *Internet* de cada uno de los gobiernos obligados a informar y transparentar la información de todas sus acciones.

En todo ello, es importante resaltar otro de los temas, el relativo a la Participación Ciudadana. En tanto el gobernante se resista a informar y transparentar sus acciones y el propio gobernado consienta voluntaria o involuntariamente el incumplimiento a la norma constitucional, este estará siendo copartícipe de la falta de Transparencia y la nula información gubernamental. Y en Querétaro, la sociedad consintió los abusos y atropellos cometidos por las autoridades en agravio de la información pública y Transparencia, derechos consagrados por la Constitución en beneficio de ella misma, que no fue capaz de defender. Los queretanos vimos cómo se fortaleció la opacidad en la información gubernamental en detrimento de un derecho constitucional, fue copartícipe la sociedad en su conjunto

del debilitamiento de sus propias garantías constitucionales, delegándolas en favor de la clase burocrática que se vio beneficiada con este atropello que se tradujo en abuso de poder. Se dice en otra de las páginas de este libro que: “los gobernantes se resisten a rendir cuentas, a ser transparentes”.

Por eso la necesidad, que se resalta en uno de los temas, de crear organismos verdaderamente autónomos que defiendan el derecho de los ciudadanos a estar bien informados y a obligar a las autoridades a que cumplan con este derecho, con esta garantía constitucional. La misma *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su fracción IV, del artículo 6, hace el referente al prescribir lo siguiente: “Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”. En este tema tampoco debemos olvidar cómo el gobierno de Francisco Garrido Patrón, en consonancia con los diputados a la LV Legislatura del Estado, pretendieron socavar esta obligación en detrimento de los queretanos, cuando reformaron la Constitución Política del Estado de Querétaro; en su artículo 33 amalgamaron dos organismos autónomos, con distintas atribuciones constitucionales, en uno solo, desapareciendo de un plumazo a la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG), quebrantando sin recato alguno la ordenanza de la Constitución federal. Esta violación a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, jurídicamente fue atacada en forma magistral por los tres comisionados propietarios de esta institución autónoma y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no tuvo más remedio que darles la razón a los comisionados propietarios José Rodolfo Vega Hernández, Miguel Servín del Bosque y Juan Pablo Jiménez Enciso. Los queretanos debemos estar agradecidos con estos comisionados, por haber rescatado de la opacidad en que pretendieron sumir al órgano especializado en la defensa de la garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia gubernamental, las mismas autoridades gubernamentales, las que vergonzosa y afanosamente buscaron que privara su reforma constitucional, reforma que no tuvo vigencia y debió ser modifica-

da la Constitución local, debido a la inconstitucionalidad de sendo artículo 33.

El tema de del Derecho de Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas, es sin duda alguna interesantísimo, motiva al lector a la reflexión, al estudio y crea los cimientos de una nueva cultura cívica que debemos promover, proteger y fortalecer, cultura que se transforma en un derecho que es exigible ante cualquier autoridad; da para mucho más, sin embargo, mi participación se limita a prologar esta obra.

Mi reconocimiento a todos los participantes en la creación de este libro, así como de aquellos que impulsaron y promovieron su edición que sin duda alguna servirá de referente en los sucesivo, un coadyuvante en el conocimiento del “Derecho de Acceso a la Información Pública”.

HÉCTOR BENIGNO PARRA RODRÍGUEZ



## INTRODUCCIÓN

El Derecho de Acceso a la Información Pública se ha consolidado en México, a pesar de sus grandes debates en las legislaturas locales y en el Congreso Federal, las diferentes posturas tomadas en los diversos foros, congresos y talleres, enfocados a propuestas que sean viables y necesarias para el fortalecimiento del tema y de sus afines. En la actualidad México se ve a nivel internacional como un modelo a seguir, ya que se encuentra a la vanguardia en los sistemas electrónicos utilizados, para que se pueda ejercer con plenitud el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Por lo antes expuesto, la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG), no se puede quedar atrás, al velar por el interés de los ciudadanos y al hacer validad su garantía de acceder a la información pública; el otro fin de la Comisión es hacer la debida promoción y difusión del Acceso a la Información, la Transparencia y sus temas a fines, como el Combate a la Corrupción, la Protección de los Datos Personales, la Rendición de Cuentas, etc., por lo cual la CEIG desea coronar sus esfuerzos sobre investigación, al publicarse la presente obra denominada *El fortalecimiento del DAIP y el Artículo 6º constitucional*, misma que es producto de la 6ta. Convocatoria anual del Premio Estatal de Investigación “Derecho a la Información”, versión 2008-2009, la que se integra por los ciudadanos ganadores de los tres primeros lugares y los acreedores de la Mención Especial.

Dicha obra se presenta en el momento más importante de la vida interna y externa de la Comisión, que servirá para el análisis y aportación al tema de la Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información, y de sus temas correlativos, por eso es que la obra en su primer capítulo se denomina “Ley de sesiones públicas. El siguiente eslabón de un derecho en expansión”, y en cual se expone

el valor y la utilidad de la información en el contexto social, como factor indispensable para la formación de opinión pública y estímulo esencial para la Participación Ciudadana en asuntos públicos; estudio que a la par de revisar el aspecto cultural como eje de impulso o resistencia del Derecho de Acceso a la Información Pública, para finalmente, sentar las bases argumentales que sustenten la concepción del siguiente eslabón de expansión del Derecho de Acceso a la Información Pública, a través de la construcción del marco jurídico pertinente respecto a las sesiones de los órganos de gobierno.

En su segundo apartado se titula “los retos de la nueva Administración Pública en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información. Una visión comparada”, donde su autor se enfoca a analizar las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), equiparando a éstas como la nueva Administración Electrónica (*e-Administración*), por el propio avance y el eficaz uso de las nuevas tecnologías y del *Internet*. Hoy en expansión. De igual forma, el autor expone los principios a los que debe someterse la Administración Electrónica, así como, los retos surgidos de la interacción entre la *e-Administración* y los ciudadanos. Refiere que en un primer momento, el desarrollo suscitado por virtud de la implementación de las nuevas Tecnologías de la Información y comunicación *ad intra* –al interior– de la Administración Pública, para enseguida, hacer alusión a su vinculación en el marco del Derecho de Acceso a la Información, toda vez que, al redimensionarse la relación entre la Administración y los ciudadanos, hace necesario la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos derivados de aquella.

El tercer capítulo lo integra el trabajo denominado “El Derecho de Acceso a la Información como alternativa real de Participación Ciudadana. Caso especial Estado de Querétaro”, que se aborda desde un punto de vista teórico, y se acompaña también de un apartado especial, donde se da un panorama general del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia en el Estado de Querétaro, que visualiza un claro y contundente avance en la materia, no dejando de lado, los fuertes conflictos políticos derivados del actuar de los anteriores legisladores (LV legislatura del Estado de Querétaro) y los comisionados de la Comisión Estatal de Información Guberna-

mental en el Estado de Querétaro (CEIG), y que con ello se preserva la legalidad, la justicia y la equidad del Derecho.

En su último capítulo “Artículo 6º constitucional: órganos constitucionales autónomos garantes del DAIP, Acceso a la Información y el Combate a la Corrupción, y hacia una nueva cultura en el ejercicio y Transparencia de la Función Pública”, se hace un recorrido de los antecedentes, del origen y de la de la reforma al Artículo 6º constitucional, la creación y finalidad de los órganos garantes. También se analiza lo concerniente a la cultura de la Transparencia de Información, considera que no obstante los beneficios de la reforma que se estudia, es menester entrar al análisis de los retrocesos que se han dado a partir de la evolución que tiene el Acceso a la Información en nuestro Estado. Por último, se revisa el beneficio que se deriva del Derecho de Acceso a la Información Pública, al dar la posibilidad de extirpar el cáncer que afecta a nuestro país como lo es la “Corrupción”, situación que va afortunadamente en detrimento, dada la actual posibilidad de exigir cuentas a los gobernantes.

Hacemos un reconocimiento a los articulistas por participar con sus trabajos de investigación, los cuales demuestran calidad, actualización y veracidad en el tema, y también a la CEIG, por su ardua labor en materia de investigación y de la difusión del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia. Finalmente invitamos a los lectores a disfrutar de la presente publicación.

JESÚS ARTURO VALLEJO MAURICIO

Coordinador de Investigación del Periódico “Poder Ciudadano”



# I. LEY DE SESIONES PÚBLICAS

## EL SIGUIENTE ESLABÓN DE UN DERECHO EN EXPANSIÓN

Samuel Bonilla Núñez\*

*“Donde el conocimiento sólo está en un hombre se impone la tiranía; donde está en un reducido grupo de hombres deja sitio a una aristocracia; pero cuando todos tenemos acceso a las luces del saber es que ha llegado el tiempo de la democracia”*

VÍCTOR HUGO

Período 1766 a 1771

El Virrey de la Nueva España Carlos Francois de Lacroix publica la siguiente advertencia en un decreto:

“Sépanlo bien, de ahora y para lo venidero, los súbditos del monarca que ocupa el gran trono de las Españas que a vosotros sólo les es dado callar y obedecer, y no discutir ni opinar en los asuntos del gobierno”

18 de julio de 2007.

El presidente Felipe Calderón firma un decreto que establece que:

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública (...). En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”

---

\* Coordinador de México Infórmate en San Luis Potosí e integrante de la Unión de Usuarios de Leyes de Transparencia.

Casi dos siglos y medio de distancia entre percepciones políticas incompatibles entre sí sobre la naturaleza de la relación gobernado-gobernante. Este salto cualitativo se ha nutrido del gradual reconocimiento de los derechos inherentes a los gobernados en su condición de receptores meta del bien público que deben producir los gobiernos.

Si en la década de los 90's la discusión sobre la cuestiones electorales dominaron la agenda pública nacional y se logró un desarrollo significativo en las normas, instituciones y prácticas de la materia, el nuevo milenio inició bajo el tono de la Transparencia, el Acceso a la Información Pública y la Rendición de Cuentas.

Trataremos en este trabajo de exponer el valor y la utilidad de la información en el contexto social, como factor indispensable para la formación de opinión pública y estímulo esencial para la participación ciudadana en asuntos públicos; a la par de revisar el aspecto cultural como eje de impulso o resistencia del Derecho de Acceso a la Información Pública para, finalmente, sentar las bases argumentales que sustenten la concepción del siguiente eslabón de expansión del Derecho de Acceso a la Información Pública, a través de la construcción del marco jurídico pertinente respecto a las sesiones de los órganos de gobierno.

Si partimos del reconocimiento de la información como un bien público habría que garantizar que todos tuvieran acceso a ella, sin preferencias de clase alguna, ya que no hay peor estado de indefensión social que la ignorancia, y ésta, además de ser aliada natural de la pobreza, es condición idónea para el abuso del poder. Es por ello que la información resulta ser el oxígeno de la democracia que posibilita la activación de mecanismos de control social del poder.

Efectivamente, la asimetría en el conocimiento establece ventajas y desventajas sociales. Aristóteles Onassis lo decía de esta forma: el secreto de un negocio es que sepas algo que nadie más sabe. Pero ese tipo de ventaja que en el campo de los negocios puede ser normal y hasta necesario no se justifica entre gobernantes y gobernados.

El premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz explica que

“así como las asimetrías de información permiten que los gerentes de las empresas apliquen políticas convenientes para sus propios intereses y no para los intereses de los accionistas, esas asimetrías brindan a los funcionarios gubernamentales la posibilidad de optar por aplicar políticas orientadas a sus propios intereses y no a los de sus ciudadanos”<sup>1</sup>. Y añade que “las mejoras en la información y las normas que rigen su divulgación pueden reducir el alcance de estos abusos, tanto en los mercados como en los procesos políticos”

Más allá todavía, los alcances sociales del libre flujo y acceso de la información pueden cobrar relevancia máxima, como lo asegura Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998:

“...de los hechos relevantes en la terrible historia social del mundo, es que ninguna verdadera hambruna se ha dado jamás en aquellos países con forma democrática de gobierno; y/o con una oposición fuerte e influyente; y/o con acceso libre a la información; y/o prensa relativamente libre”<sup>2</sup>

La información transformada en conocimiento amplía la libertad de las personas, no sólo porque les permite saber sus derechos sino porque pueden obtener provecho al optar por alternativas que les revela precisamente el conocimiento. Nadie sería capaz de aprovechar oportunidades que desconoce o inconformarse respecto a lo que ignora. Nadie podría exigir o denunciar lo que escapa a su conocimiento.

A través de mejores niveles de conocimiento estaremos más aptos de entender y comprender la realidad para identificar mejores alternativas y, en consecuencia, actuar con mayor responsabilidad social en búsqueda de condiciones de vida más justas, menos inequitativas.

- 
- 1 Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2004, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio: El Acceso a la Información y el Desarrollo Económico, párrafo 12.
  - 2 En SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Planeta. 2000, p. 201. Citado en la presentación del Cuaderno Economía Política de la Transparencia, de QUINTANA, Enrique publicado por el Instituto Federal de Acceso a la Información, México, marzo de 2006, p 5.

## 1. GOBIERNO Y SOCIEDAD

Satisfacer el derecho a saber de los gobernados es el primer paso para lograr su participación pública. En palabras de Robert McChesney “la democracia requiere la existencia de un sistema efectivo de comunicación política, entendido de manera amplia, que informa e involucra a toda la ciudadanía, atrayendo a toda la población hacia la participación pública”<sup>3</sup>.

En contrapartida, un mecanismo eficaz para desarticular a un grupo social y desalentar su interés y participación en los asuntos públicos que le atañen, consiste en mantener fuera de su alcance la información que posibilitaría que se involucre.

Los gobernados solemos escuchar en ocasiones, por parte de órganos públicos, alguno de los siguientes reclamos: “déjenos gobernar, déjenos hacer nuestro trabajo, no interfieran, nosotros sabemos cómo hacerlo” o “quieren que el gobierno lo haga todo y les proporcione todo, pero no se involucran, no participan en la solución de los problemas”.

En realidad pudiera no tratarse de posiciones que caractericen a dos tipos distintos de servidores públicos, sino ser sólo posiciones de momentos diferentes de su gestión. Si esos servidores públicos tienen la capacidad para resolver problemas y mejorar el estado de cosas sin el concurso de la ciudadanía, ¿por qué no lo hacen? Y si para realizar mejor esas tareas necesitan de la participación ciudadana, ¿por qué no le abren las puertas?

Hay que reconocer que desde la sociedad civil se generan eventualmente actitudes que contribuyen a ese reclamo gubernamental, y conducen al distanciamiento entre gobierno y sociedad en detrimento de ambos actores. Para Joseph Rota<sup>4</sup> los problemas en la relación gobierno-ciudadanía generan:

- 3 Citado por ROTA, Joseph, en *Comunicación y democracia: El papel de la información y la comunicación en la democratización de la sociedad*. UNESCO. Costa Rica, 2004, pp. 97-98, al referirse a las condiciones que según Chesney son necesarias para el funcionamiento de una sociedad democrática.
- 4 ROTA, Joseph. *Comunicación, gobierno y ciudadanía*, Revista del CLA/UNESCO, vol. 5, citado en “Comunicación y democracia: El papel de la información y la comunicación en la democratización de la sociedad. UNESCO”. Costa Rica, 2004, p. 98.

1. Falta de participación de los ciudadanos en la política y en las actividades del gobierno.
2. Ausencia de contribución de la población a la solución de problemas y, por consiguiente, desarrollo de pasividad como una característica ciudadana.
3. Pérdida de solidaridad en la comunidad.
4. Sentido de impotencia y alienación entre los ciudadanos.
5. Resistencia y evasión, lo mismo al pago de impuestos y cuotas por servicios públicos que al involucramiento en actividades colectivas o a la disposición a asumir una actitud de responsabilidad cívica.
6. Creciente pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno y en el sistema político.
7. Desarrollo de una relación antagónica entre el gobierno y la ciudadanía.
8. Desperdicio de la energía potencial de millones de ciudadanos en la solución de los problemas, mismos que la Administración Pública debe contribuir a resolver.

En la búsqueda de una sociedad más participativa en los asuntos públicos, que ejerza un mejor control social del quehacer de los órganos de gobierno, a la par de expandir y fomentar los mecanismos para esa participación, debe procurarse maximizar las opciones mediante las cuales los gobernados se informan sobre lo que hace el gobierno. Un mayor y mejor conocimiento de la actividad gubernamental posibilitará incrementar el interés ciudadano en participar en los asuntos públicos.

Si realmente deseamos procesos de deliberación pública para arribar a la toma de decisiones responsables y consensuadas, debemos no sólo proteger la libertad del proceso en el que un ciudadano se expresa, sino garantizar también que previamente éste tenga la posibilidad de acceder a información de calidad para formarse una opinión razonablemente bien informada.

Este punto es de particular importancia porque la opinión de los individuos es determinante en su comportamiento y, en consecuencia, en su desempeño social. Así lo reconoce la Constitución de

Suecia: “La libre formación de la opinión constituye uno de los fundamentos del sistema democrático”<sup>5</sup>.

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo plantea en estos términos: “El interés preferentemente tutelado en el artículo 13 de la Convención (Americana sobre Derechos Humanos) es la formación de la opinión pública a través del intercambio libre de información y una crítica robusta de la Administración Pública”<sup>6</sup>.

De poco serviría la libre formación de la opinión si ésta no puede ser expresada o traducida en actos, sea como una manifestación para comunicar o en forma de decisiones personales o colectivas.

Los gobiernos deben reconocer su corresponsabilidad en los grados de conocimiento e ignorancia de sus gobernados sobre los asuntos públicos y ser los primeros interesados en informarlos eficazmente. Sin embargo, pareciera que ven en la participación ciudadana informada más riesgos que beneficios. Lo que esta percepción puede reflejar es inseguridad o temor del gobierno por transparentar sus actos, más que un sentido de autosuficiencia que lo motivara a prescindir de la participación de sus gobernados. Es decir, “no cuento con ellos pero así los mantengo alejados de los asuntos de gobierno”.

Entonces los órganos públicos activan sus mecanismos de propaganda, no de información, para que los ciudadanos respalden sus actos y programas públicos: acudan a votar, paguen impuestos y servicios públicos, cuiden el agua, respeten las leyes, cumplan lo que ellos consideran sus responsabilidades cívicas y participen en cuanta actividad se promueve desde el poder público. Pero ven con recelo que gobernados traten de inmiscuirse por iniciativa propia en los asuntos de gobierno, que busquen más información de la que se difunde por el área de comunicación social, y observan con desconfianza o descalifican, ignoran o disuaden la participación ciudadana que sigue una agenda propia que difiere de la gubernamental.

Por el contrario, un gobierno transparente que practica en forma permanente eficientes y genuinos procesos de información y co-

5 Capítulo II Libertades y derechos fundamentales. Artículo 12, segundo párrafo.

6 Informe 2001, Capítulo III, párrafo 14.

municación social, capaz de mantener interlocución con múltiples sectores sociales y no sólo con grupos de poder o de presión, demuestra y transmite confianza y seguridad en su quehacer, además, se ubica o trata de hacerlo del lado de los intereses de la sociedad. Los “enemigos”, en este caso, son los problemas sociales y no los ciudadanos a quienes debe servir.

Un gobierno que informa y se transparenta está mucho más cerca de sus gobernados que aquél que prefiere mantenerlos a distancia de lo que hace y de cómo lo hace, y que sustituye con propaganda su responsabilidad de informar.

Las áreas gubernamentales de comunicación acostumbran buscar el consenso social intentando construir una imagen positiva del gobierno o institución pública a través de costosos esfuerzos propagandísticos o formas de incidir en los contenidos periodísticos de los medios de información. Para un gobierno recto, eficiente y abierto no será difícil lograr que la información de su quehacer se convierta en su mejor propaganda y en valioso factor de respaldo y estímulo de la participación ciudadana. José Luis Stein plantea así las ventajas de la información pública abierta a la sociedad:

“A través de la información se pueden obtener los elementos cognitivos necesarios para entender, contextualizar y evaluar los eventos políticos, así como las decisiones gubernamentales; conocer y juzgar los procesos y resultados de programas y políticas de un gobierno; facilitar la comprensión de las auténticas causas, razones u objetivos de los mensajes y propuestas políticas; analizar las respectivas justificaciones de un gobierno, instituto u organización políticos, de alguno de sus miembros o representantes y de otros actores políticos, respecto a sus decisiones o acciones; promover el debate ciudadano y brindar a la sociedad elementos indispensables para la solución de sus problemas. En este sentido, mientras más se informe y conozca la sociedad sobre las razones y dirección de la política, ella tendrá una mayor y más amplia oportunidad de participar de manera sustantiva en la construcción y operación de la democracia”

7 STEIN VELASCO, José Luis. *Democracia y medios de comunicación*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2005. pp. 9-10.

## 2. ANTECEDENTES EN MÉXICO

En México el derecho a la información fue planteado en 1975 en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, del candidato presidencial José López Portillo, el cual establecía que “El Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones”<sup>8</sup>.

Si bien se reconoce a la Reforma Política de 1977, conducida por el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, como el origen de la modificación al artículo 6º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que incorpora el término “derecho a la información”, esa Reforma Política se hace necesaria, entre otras causas, por las condiciones en que se desarrolló la elección presidencial de 1976.

En aquella contienda electoral, de los cuatro partidos políticos registrados tres de ellos –el Partido Revolucionario Institucional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana– llevaron como candidato común al licenciado José López Portillo. El Partido Acción Nacional no presentó candidato, y el único que enfrentó a López Portillo fue Valentín Campa, del Partido Comunista Mexicano, que carecía de registro. Los resultados oficiales reconocieron un abstencionismo del 53%<sup>9</sup>. Es decir, si bien José López Portillo obtuvo el triunfo en esas elecciones, lo hizo sin competencia alguna.

Para Sergio López Ayllón, especialista en Derecho de la Información, la necesidad de reajustar el sistema resultaba indispensable y así fue entendido por el nuevo gobierno que necesitaba restablecer su poder de negociación y alianza. Es en ese contexto que a principios de 1977 el gobierno de José López Portillo presenta el proyecto de la llamada Reforma Política, constituida por medidas basadas

8 Partido Revolucionario Institucional, Plan Básico de Gobierno 1976-82, México, 1976, p. 12, citado por LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, en “El derecho a la información”, Miguel Ángel Porrúa. México, 1984, pp. 73 y 74.

9 REYES HERÓLES, Federico, “El tercer partido”, *Unomásuno*, 15 de febrero de 1982, p. 2, citado por LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, en “El derecho a la información”, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S. A. México, D. F., 1984, p. 72.

en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad<sup>10</sup>.

Una de las motivaciones de aquella Reforma Política fue la de que el Estado garantizara a todos los partidos políticos el acceso a los medios de información, que en ese entonces era uno de sus principales reclamos. Así en 1977, se adicionó al artículo sexto constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. A partir de ese momento se inició un debate público que se extendería por 25 años sobre la definición, alcance e instrumentación de ese nuevo derecho incorporado a la Carta Magna.

Fue hasta 2002 cuando, con votación unánime en la Cámara de Diputados y en el Senado, se aprueba la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* que permitiría a cualquier persona conocer la información pública en posesión de los tres poderes de la Unión y en los órganos constitucionales autónomos.

En el ámbito de los estados, a fines de 2001 se aprobó la primera ley de este tipo en el país, la *Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco*. Para el año siguiente se aprueban dos leyes más de esta naturaleza: la de Sinaloa y la de Michoacán. En 2003 se aprueban 11 nuevas leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el país.

En menos de cinco años, para 2006, la federación y todos los estados del país contaban con sus propias leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El proceso legislativo a favor de la Transparencia, sin desconocer esfuerzos regresivos en este campo, continuó hasta ubicar en el artículo 6º de la Constitución las bases y principios del Derecho de Acceso a la Información para todo el país.

La construcción jurídica de este nuevo derecho parecía estar acabada, pero la construcción de una nueva cultura acorde a las disposiciones constitucionales y legales es apenas incipiente.

---

10 GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel. “Derecho a la información”. *La Jornada*, 9 de abril de 1987.

### 3. EL FACTOR CULTURAL

Cierto, la Transparencia nos ha tomado por sorpresa y aún transita, para la mayoría de los mexicanos, por el camino de la indiferencia hacia su aprovechamiento, el escepticismo de su eficacia y el desconocimiento de sus procedimientos.

Durante una reunión internacional de titulares de órganos fiscalizadores, celebrada hace un par de años en la ciudad de México, se expresó la idea de que toda persona está de acuerdo con la Rendición de Cuentas hasta que se le pide a ella rendir cuentas.

Iván Sékely, especialista húngaro que participó como instructor de funcionarios federales mexicanos en talleres de preparación para la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia, explicaba que había dos momentos en que los políticos impulsaban en forma notable el Derecho de Acceso a la Información: antes y después de estar en el poder.

Los dos apuntes anteriores revelan cómo la Transparencia se ha colocado en la categoría de lo políticamente correcto, pero aún está lejos de alcanzar tal reconocimiento en las prácticas burocráticas cotidianas. Y esto se debe, entre otras causas, a que la transformación cultural de aceptar, comprender y asimilar la Transparencia como condición consubstancial del quehacer público tomará algunas generaciones. Pero la ley no concede plazos tan generosos, las obligaciones que impone ya están vigentes y deben cumplirse.

Más que un problema de conocimientos sobre lo que disponen las leyes de Acceso a la Información Pública, lo que se resolvería con procesos efectivos de capacitación, nos enfrentamos a escenarios de actitudes inadecuadas, a veces motivadas por la fuerza de la costumbre de haber hecho siempre las cosas de una misma manera, y en otras, por temores de hacer público lo que nunca antes lo había sido.

La sensibilización reclama aproximarse al tema en cuestión, informarse sobre él, conocerlo, entenderlo, comprenderlo, despejar dudas, temores y prejuicios para estar en mejores condiciones de

aplicarlo. Toda entidad pública tiene aliados de la Transparencia: los institucionales deben estar en sus órganos internos de control, y los naturales ahí mismo o en cualquier otra área. Al ser ellos quienes ya tienen camino andado en el proceso de sensibilización, resultan prospectos idóneos para fungir como promotores culturales internos de la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el acceso público a la información.

Tener la expectativa de que por publicar una Ley de Acceso a la Información o garantizar ese derecho en la Constitución la población lo va a utilizar y los servidores públicos lo van a acatar es una ingenuidad. La ley apenas constituye “el mapa” de recorridos inéditos y el “derecho de vía”, pero quienes realmente van a construir el sendero del Acceso a la Información Pública son los usuarios de la ley, de la mano de los órganos de autoridad en este campo. Y esto requiere compromiso, vocación, esfuerzo, creatividad, tiempo y dinero.

#### 4. REFERENTE INTERNACIONAL

Sin embargo, en su corta experiencia en el campo del Derecho de Acceso a la Información Pública, México se ha convertido en un referente obligado en el contexto mundial, no son pocos los especialistas extranjeros que consideran a nuestro país como un líder en la materia. Parte de ese reconocimiento deriva del papel desempeñado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y por los sistemas electrónicos empleados para fortalecer el ejercicio de este derecho.

A través de los Sistemas de Solicitudes Electrónicas de Información (SISI) e INFOMEX<sup>11</sup> se ha enviado el 96% de las más de 400,000 mil solicitudes de información que ha recibido la Administración Pública Federal hasta el segundo semestre de 2009. Estos sistemas operan vía *Internet* por lo que facilitan y abaratan los costos de esas transacciones informativas. Por su parte, el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) concentra, en un sólo sitio en

11 A partir del 1 de diciembre de 2008 el sistema de solicitudes electrónicas INFOMEX federal sustituyó al SISI, sistema electrónico pionero en México y el mundo para formular solicitudes de información al gobierno, recibir respuestas e interponer recursos de revisión.

*Internet*, la información que debe difundir de oficio toda la Administración Pública Federal. (Ver tablas 1 y 2).

Estas herramientas electrónicas, más la existencia en los estados y en la federación<sup>12</sup> de órganos autónomos con facultades para hacer efectivo el Derecho de Acceso a la Información, han contribuido, principalmente en el caso federal, a resultados razonablemente satisfactorios sobre todo en comparación con lo que ocurre en otros países.

Por ejemplo, Laura Neuman, especialista del Centro Carter en asuntos de Transparencia, estima que “de los 70 países que tienen Ley de Acceso a la Información quizás cinco tienen una buena implementación de su ley”<sup>13</sup>, y entre estos últimos incluye a México.

A su vez, Alasdair Roberts, profesor de Administración Pública en la Universidad de Syracuse, autor del libro *Blacked out, government secrecy in the information age*, afirma que “México es un líder en el movimiento global para la Transparencia. (...) Es uno de esos países a quien voltean a ver los otros como modelo para sus reformas. (...) Los mexicanos fueron los primeros en convertir el acceso a la información en un proceso eficiente”<sup>14</sup>.

Tabla 1<sup>15,16</sup>

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN FORMULADAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Solicitudes electrónicas	22,488	35,055	47,874	57,739	92,261	102,297	357,714

12 Hay que precisar que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sólo puede conocer de recursos de revisión relativos a la Administración Pública Federal.

13 “El consenso internacional sobre mejores prácticas en materia de acceso a la información”. Conferencia en el Seminario Internacional “Avanzar, ¿hacia dónde?” Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 20 de mayo de 2008.

14 “Opacidad y secretos gubernamentales en la era de la información”. Conferencia en el Seminario Internacional “Avanzar, ¿hacia dónde?” Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 20 de mayo de 2008.

15 <http://www.ifai.org.mx/Gobierno/#estadisticas> Consultada el 23 de noviembre de 2008 y 6º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2008. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pp. 7, 9 y 10.

16 Registro a partir del 12 de junio de 2003.

Solicitudes presenciales	1,609	2,677	2,253	2,474	2,462	2,953	14,428
Total	24,097	37,732	50,127	60,213	94,723	105,250	372,142
Consultas al POT	En estos años no existía el Portal de Obligaciones de Transparencia			4,966,618	13,978,771	18,945,389	

Tabla 2<sup>17</sup>

USUARIOS DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA EN SOLICITUDES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 2003-2008				
RANGO EDAD	SOLICITUDES		SECTOR	SOLICITUDES
20-24 años	18.5%		Académico	31.5%
25-29 años	18.3%		Otros	30.0%
30-34 años	15.1%		Empresarial	17.8%
35-39 años	11.3%		Gubernamental	11.8%
40-44 años	8.8%		Medios de información	8.9%
45-49 años	6.9%		Por género:	
50-54 años	5.7%		Hombres	64.0%
18-19 años	3.4%		Mujeres	36.0%
55-59 años	4.0%			
60-64 años	2.8%			
<18 años	2.1%			
65-69 años	1.7%			
70 y más	1.3%			

## 5. MODALIDADES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

¿Cómo se informan las personas de las acciones del gobierno? ¿Cuáles son sus fuentes de información y qué tan confiables son éstas? Imaginemos un evento público. Puede ser un mitin político, un concierto musical, una sesión legislativa o un encuentro deportivo. Sobre esos eventos podemos informarnos de diversas formas:

- 1) A través de comentarios que escuchemos de otras personas en un diálogo o en una charla grupal, sea que nuestros interlocutores hayan asistido o no a ellos;

17 6º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2008. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pp. 17-19.

- 2) Al leer una reseña en alguna publicación o en *Internet*, o al sintonizar algún programa de radio o televisión;
- 3) Al ver su transmisión en vivo o diferida por un medio de comunicación;
- 4) O, si se trató de una reunión gubernamental, podemos posteriormente solicitar, gracias a las leyes de Acceso a la Información Pública, copia del acta de la sesión para informarnos de su desarrollo y contenido.

Todas estas formas que hemos enlistado para informarnos sobre esos eventos han sido mediadas. Es decir, la información que recibimos depende de la versión, enfoque, énfasis o cobertura que personas o entidades informativas hacen sobre los eventos, y en ocasiones la información que transmiten no la han tomado directamente de tales eventos. Pueden ser versiones que en ocasiones son tomadas de testigos o de una agencia informativa o que han pasado de persona a persona sucesivamente, lo que somete a la información a mayor riesgo de alteración.

Definitivamente el menú informativo sobre asuntos gubernamentales del promedio de las personas gira en torno a los medios de información, preponderantemente la televisión, como fuentes primordiales de información, y gran parte de su opinión se forma partir de esa información. Kathleen Tyner advierte que “si no hemos tenido una experiencia de primera mano con personas, lugares o cosas y sin embargo tenemos la sensación de que sabemos algo acerca de todo ello, basándonos en informaciones de los medios, entonces es que los medios nos han construido una forma de realidad<sup>18</sup>.”

Tener que difundir por ley determinada información de la Administración Pública y responder solicitudes de información de los particulares son obligaciones que en términos generales incomodan a los gobernantes y buscan eludir. Les resulta más cómodo divulgar los datos que ellos eligen de su administración que informar lo que sus gobernados desean saber. Por ejemplo, antes de que se aprobara la Ley Federal de Transparencia varios funcionarios federales ase-

---

18 KATHLEEN, Tyner. “Conceptos clave de la educación para los medios de comunicación”, en *La Educación para los Medios de Comunicación, Antología*, APARICI, Roberto. Universidad Pedagógica Nacional. México, 1997, p. 35.

guraban que el Derecho de Acceso a la Información en México ya se cumplía con los informes anuales de gobierno.

Por supuesto, que si dejamos únicamente en manos del gobierno definir qué es y cómo se cumple el Derecho de Acceso a la Información estaríamos muy lejos de lo que hoy hemos alcanzado. Este derecho no ha surgido en forma voluntaria del gobierno, su construcción, en la cual aún nos encontramos, tiene que ver con procesos de deliberación, persuasión, crítica y presión social.

Y ahora que ya disponemos de un poco más de información gubernamental y que gradualmente vamos tomando mayor conciencia sobre derechos de esta naturaleza, conviene explorar dentro de las libertades informativas diversas modalidades para ampliar los caminos por los que nos informamos sobre lo que hace el gobierno.

Este derecho puede ilustrarse como la titularidad ciudadana de explotación de una enorme mina informativa que contiene múltiples vetas a las que podemos acceder de maneras distintas. Tenemos la opción de obtener de esa mina informativa productos procesados o en bruto, pero habrá que cavar profundo porque las mejores vetas suelen ser las más ocultas o las que requieren de mayor esfuerzo para llegar hasta ellas.

La esencia de las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México encuentra sustento en el principio jurídico de publicidad de actos y normas<sup>19</sup>, y consiste en que cualquier persona puede recibir copia de documentos gubernamentales, complementada con la vertiente de la Transparencia que radica en que las instituciones públicas difundan de oficio determinada información que estas leyes establecen. No obstante, esos mecanismos no agotan las alternativas para que los individuos puedan acceder a la información gubernamental, ni necesariamente constituyen en todos los casos la mejor forma de hacerlo.

El Acceso a la Información Pública no debe constreñirse a transacciones de documentos o a la consulta de información gubernamental en *Internet*. Es necesario complementar esas modalidades

---

19 NAVA GOMAR, Salvador. Conferencia “Transparencia en el Poder Legislativo: la asignatura pendiente”. Ciudad de México, 27 de mayo de 2004.

con otra de mayor alcance y que permite acceder a información pública sin mediaciones.

En documentos oficiales pueden quedar registrados –por error, negligencia, formulismo oficioso, rutina burocrática o dolo– hechos que no corresponden fielmente con lo ocurrido o que simplemente no ocurrieron. Los documentos constituyen registros susceptibles de alteraciones, además de poder ser ocultados, destruidos, desaparecidos, sustituidos, falsificados, producidos *ex profeso* o negados. O, como último recurso para intentar disuadir a solicitantes de información documental, se llegan a establecer costos para su reproducción, por certificaciones no solicitadas y por concepto de recolección o búsqueda que pueden resultar prohibitivos<sup>20</sup>.

Esa posibilidad de vulnerabilidad del contenido de los documentos y de regateo, aunado a la tradicional desconfianza ciudadana en la autoridad pública, son razones que nutren el escepticismo mostrado por ciudadanos sobre la veracidad y calidad de la información que pudieran recibir de sus gobiernos mediante las leyes de Transparencia.

No obstante, gracias al acceso a copias de documentos públicos se ha podido intensificar la vigilancia ciudadana sobre el desempeño gubernamental y confrontar el discurso de funcionarios públicos con registros oficiales. Es decir, el Acceso a la Información Pública a través de las leyes de Transparencia está resultando ser una extraordinaria herramienta de ayuda al control social del sector público y a impulsar su eficiencia. Sin embargo, esta valiosa modalidad para

---

20 Un ciudadano que solicitó a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí información sobre el destino de los ingresos de las tiendas cooperativas escolares recibió copia del oficio CGPS/130/06, fechado el 22 de abril de 2006 (aunque en él se alude al oficio CGPS-100/06 del 27 de abril de 2006 y a otro del 16 de mayo del mismo año), firmado por el coordinador general de Participación Social, en el que se asienta que se ponen a su disposición 1157 copias certificadas por las que deberá pagar \$11.00 por cada una de ellas, además, para obtener la información restante deberá pagar “\$4,800.00 por concepto de viáticos del personal que habrá de trasladarse a nuestras oficinas regionales más \$1,466.00 por concepto de pasajes en viajes redondos y de requerir compulsas de documentos por foja deberán pagarse \$6.45”. Todo lo cual representaría \$26,445.65.

informarse sobre el quehacer gubernamental no agota las opciones que tienen las personas para alcanzar ese propósito.

Si cuando fueron creadas las primeras leyes de Transparencia en nuestro país se hablaba de la necesidad de un trípode de normas jurídicas en las que debía sostenerse el derecho a saber de los gobernados –constituido por las leyes de Archivos Públicos, de Protección de Datos Personales y de Transparencia y Acceso a la Información Pública– hoy podemos explorar un cuarto soporte jurídico para ensanchar y profundizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública: legislar en materia de sesiones públicas de gobierno.

El acceso directo a los actos de gobierno constituye otro camino para que los gobernados se informen sobre formas, razones y propósitos de la toma de decisiones públicas, además de conocer el desenvolvimiento de sus gobernantes y de otros servidores públicos. Nos referimos al hecho de que los gobernados atestigüen en forma presencial el desarrollo de sesiones de públicas.

Si el acceso a documentos gubernamentales, vía leyes de Acceso a la Información Pública, representa acceder a versiones de hechos pasados, la asistencia a reuniones públicas es una forma de conocer lo que el gobierno está haciendo en tiempo presente y permite que el interesado se informe directamente, sin mediaciones. Representa, además, una forma de eludir gran parte de la propaganda gubernamental o “el maquillaje” de hechos que suelen sufrir los comunicados oficiales y en consecuencia las noticias que difunde la prensa.

Con el acceso directo a la información que se genera en sesiones públicas de órganos de gobierno la persona no depende de la agenda, selección y ponderación de la información difundida por los medios informativos, sino que ella es quien asume el control sobre esas variables en función de sus necesidades e intereses informativos. Ciertamente podrá ser más esporádico el acceso a esta modalidad de informarse pero, además de ejercer mayor control sobre el proceso, la información que adquiera podrá resultar más pertinente a sus intereses.

Para posibilitar en forma significativa esta manera de informarse es necesario garantizar oportunidades básicas a los gobernados

para acceder a las sesiones públicas de gobierno con un respaldo jurídico específico, sustentado en el derecho a la información, y bajo condiciones marco establecidas en una legislación específica o en el cuerpo de las leyes de Transparencia.

La libre y adecuada combinación de modalidades de informarse (ver Tabla 3), según las necesidades y posibilidades de cada individuo, resultará de mayor utilidad y pertinencia. El interesado (ya no sólo peticionario de información) ejercerá un proceso de información vivencial del que él podrá obtener sus propios registros<sup>21</sup>.

Tabla 3  
Modalidades de acceso a información gubernamental o sobre el gobierno

	Modalidad	Características
Información mediada	1. Comunicación interpersonal.	Intercambio de opiniones e información persona a persona, en forma presencial o remota.
	2. Comunicación grupal.	Intercambio de opiniones e información entre un grupo de personas, en forma presencial o remota.
	3. Comunicación masiva por medios de información privados y públicos.	Exposición a informaciones, opiniones y mensajes propagandísticos vía medios masivos de información. Información generalmente de hechos consumados y sometida a procesos de selección y edición.
		Modalidad de transmisión en vivo, principalmente vía televisión e <i>Internet</i> , que permite presenciar o escuchar íntegramente la actividad.*
4. Información oficial obtenida directamente del gobierno.	Copia de documentos obtenidos vía leyes de Transparencia y acceso a la información pública.	
* Por ejemplo, algunas transmisiones del Canal del Congreso sobre sesiones y otras actividades de las cámaras de diputados y senadores, o las transmisiones por <i>Internet</i> del audio de las sesiones del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pueden ver y escuchar en vivo vía <i>Internet</i> y televisión las sesiones del Pleno y, además, por <i>Internet</i> pueden consultarse sesiones anteriores.		

<sup>21</sup> Videgrabar, grabar audio, tomar fotografías, apuntes o simplemente atestiguar.

Información directa	5. Participación en actividades públicas gubernamentales.	Actividades eventuales o casuales no necesariamente de naturaleza informativa. Foros de consulta, audiencias públicas, elecciones e incluso procesos de cabildeo como testigo o como actor, etc. Actividades en la vía pública o en sitios abiertos. Ej. atestiguar giras de funcionarios públicos, la realización de obras públicas o la inauguraciones de éstas, etc.
	6. Presencia en sesiones públicas gubernamentales.	Testigo presencial de la acción gubernamental. No existe mediación entre el hecho y el gobernado que se informa en tiempo presente y de manera directa de lo que hace su gobierno y expresan los servidores públicos.

## 6. PERTINENCIA

Podría pensarse que resulta innecesario legislar sobre sesiones públicas de los órganos de gobierno porque regularmente son públicas y, en teoría, cualquier persona puede asistir a ellas. Pero entre la posibilidad y el ejercicio real de asistir a sesiones de entidades públicas y atestiguar su desarrollo surgen a menudo obstáculos prácticos que impiden explotar plenamente esta otra veta informativa. Por ejemplo, algunas normas internas de instituciones públicas dejan márgenes de discrecionalidad a sus integrantes o a sus titulares para declarar, según su criterio, secretas o privadas las sesiones.

Algunos casos pueden ser de forma. Pese a que el artículo 94 de la Constitución federal, al referirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que “en los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público”, la Corte ha realizado sesiones privadas<sup>22</sup>, figura que la Constitución no contempla.

Todavía hace tres años la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí*, abrogada el 1 de agosto de 2006, asentaba que:

<sup>22</sup> Precisamente en el libro *El Derecho a la Información*, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2000, que recoge los debates que ese órgano realizó sobre el Derecho a la Información, aparece frecuentemente la expresión “debate realizado en sesión privada”.

Las sesiones que celebre el Congreso del Estado (...) según el negocio o asunto que traten, serán públicas, secretas, permanentes y solemnes (...)<sup>23</sup>.

Las sesiones públicas serán aquéllas que al celebrarse permitan el acceso al público en el recinto oficial (...)<sup>24</sup>.

Serán sesiones secretas aquéllas que traten casos en los que quede prohibido el acceso al público y a los empleados del Congreso del Estado<sup>25</sup>.

Es notorio que no se expresan los motivos concretos para esas sesiones secretas, sólo una obvia descripción. Es en el artículo 34 del Reglamento Interior de ese congreso estatal (abrogado el 16 de febrero de 2007) donde se encontraron los motivos por los que las sesiones podrán ser secretas:

- I. Las acusaciones que se hagan contra los servidores públicos, conforme a lo dispuesto por la Constitución.
- II. Las Comunicaciones que se dirijan a la Legislatura con la anotación de confidencial.
- III. Las cuestiones económicas del Congreso planteadas por la Gran Comisión.
- IV. Los asuntos de Estado.
- V. Las quejas relativas a las comisiones y a sus integrantes, y por si los anteriores motivos para celebrar reuniones secretas –cuestionables varios de ellos– fuesen insuficientes, el Reglamento remataba con un motivo general en el que prácticamente podría caber cualquier otro:
- VI. Todo aquello que a consideración del Congreso deba tratarse confidencialmente.

En ambos ordenamientos, abrogados, se prohibía la publicación o difusión de los contenidos de dichas sesiones secretas:

No se publicarán en el Diario de los Debates, discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas<sup>26</sup>.

23 Artículo 38 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí*. Publicada el 31 de marzo de 1997. Última modificación: 20 de marzo de 2001.

24 Artículo 39, Fracción I, de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí* de 1997.

25 *Ibid.*, fracción II.

26 Artículo 9 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí* del 31 de marzo de 1997.

Artículo 35. Las resoluciones que se tomen en una Sesión Secreta se entenderán como secreto inviolable cuando de manera expresa así lo determine el Pleno o la solicitud manifiesta de algún Diputado y es obligación ineludible de todos los diputados guardar el más riguroso sigilo en relación a lo tratado en las sesiones<sup>27</sup>.

Artículo 37. Las actas de las Sesiones Secretas, leídas, discutidas y aprobadas, serán firmadas por el Presidente y los Secretarios, después de lo cual serán archivadas en lugar seguro y bajo clave<sup>28</sup>.

La nueva ley orgánica y el nuevo reglamento, cambiaron el nombre a las reuniones secretas por reuniones privadas, pero mantienen la secrecía de las discusiones y documentos relacionados con esas reuniones, así como la facultad de que el Pleno declare secreto inviolable las resoluciones en ellas tomadas y preservan la disposición de que las actas respectivas sean archivadas en lugar seguro y bajo clave.

De acuerdo a un estudio desarrollado en 2008<sup>29</sup> por el autor de este trabajo, aunque la mayoría de las leyes de Transparencia en el país incluyen alguna referencia sobre sesiones públicas, distan mucho de cumplir el estándar internacional o, por lo menos, de desarrollar la garantía de las personas a estar presentes en las sesiones públicas de los órganos de gobierno. En gran número las referencias al tema en las leyes mexicanas se limitan a mencionar la obligación de publicar las actas o minutas de las sesiones públicas y a establecer que habrá sesiones secretas o privadas.

Un ejemplo de que los márgenes de discrecionalidad para determinar cuándo una sesión no será pública lo encontramos en la *Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos*. En la fracción 37 de su artículo 32, expresa que “todas las personas tienen derecho de acceso a las reuniones públicas de las entidades, salvo que por disposición expresa de la ley, del titular de la entidad o del órgano correspondiente se determine que deban realizarse con carácter reservado o selectivo”.

<sup>27</sup> *Reglamento Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí*.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> *Leyes de Transparencia y sesiones públicas*. Coordinación de Acceso a la Información Pública de la Universidad del Centro de México. San Luis Potosí, S.L.P.

La ley del estado de Querétaro avanza un poco más en este campo. Obliga a difundir previamente la información relativa a la sesión y, algo en verdad notable, refiere a sanciones para quienes convoquen y asistan a reuniones secretas previas:

Artículo 18. Todas las reuniones o sesiones de los cuerpos colegiados de entidades gubernamentales que por disposición de la legislación aplicable tengan el carácter de abiertas y públicas, deberán llevarse a cabo en lugares apropiados, difundiendo previamente el lugar de reunión, la hora y la agenda a desahogar.

Los cuerpos colegiados a que se refiere el párrafo anterior no podrán realizar sesiones secretas previas; quienes las convoquen y asistan serán sujetos de responsabilidad conforme a las sanciones que establezca esta ley.

Aún sin que estén debidamente normadas las sesiones públicas en nuestro país, se presenta la práctica de celebrar reuniones previas llamadas “de trabajo” o a puerta cerrada. En ellas se procura llegar a acuerdos que eviten debates en la reunión formal ante público, periodistas o cámaras de televisión. En algunos casos se trata de representaciones semejantes a montajes teatrales. Hay ocasiones en que participantes en alguna reunión pública la abandonan momentáneamente para evitar enfrentar ciertos asuntos de la agenda o eludir votaciones que les son incómodas o comprometedoras.

Si hay gobernantes que gustan de disponer de amplios escenarios para que un mayor número de personas puedan asistir a sus informes de gobierno y darles amplia difusión, esa misma disposición es la que debieran mostrar para facilitar la presencia de gobernados en sus sesiones regulares. El derecho a la información implica mucho más que sólo recibir copias de documentos en posesión del gobierno, implica tener un gobierno abierto en sentido amplio.

Si a nivel doméstico es difícil abrir las puertas del gobierno, desde el exterior de nuestro país gracias a declaraciones y tratados internacionales la tendencia es hacia la apertura.

En respuesta a una recomendación realizada a México –derivada de la evaluación del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en la que se pide “promover nuevas formas de

control social, tales como veedurías ciudadanas para la supervisión de actividades u obras públicas”<sup>30</sup> –el gobierno mexicano asegura estar trabajando en los “lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realice la Administración Pública federal”.

Esto invita a reflexionar que no sólo es conveniente la asistencia ciudadana en actividades gubernamentales para acceder directamente a la información que en ellas se genera, sino que la presencia y participación ciudadana resulta también necesaria al gobierno para disponer de testigos de la limpieza de sus actos.

## 7. ALGUNOS REFERENTES

Estados Unidos es un buen ejemplo sobre la regulación de las sesiones públicas (open meetings law). La Relatoría para la Libertad de Expresión refiere que “la Ley Federal de Acceso al Gobierno de 1976 se aplica a todos los organismos federales. Todas las reuniones de una entidad deben estar abiertas al público, a menos que la ley mantenga lo contrario, como cuando se discuten asuntos de personal. En ese caso, la entidad en cuestión debe, con por lo menos una semana de anticipación, notificar a la ciudadanía a través de la Gaceta Oficial sobre el lugar, hora y asunto a tratar de la reunión, así como el nombre y el número de teléfono de la persona a que pueden llamar para recabar más información. (Véase The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. Section 552)”<sup>31</sup>.

La utilidad social que este tipo legislaciones tiene para el desarrollo de una sociedad democrática se encuentra expuesta en la *Ley de Sesiones Abiertas del Estado de Nueva York*, que en su declaración inicial establece que:

“Es esencial para mantener una sociedad democrática que los negocios públicos sean realizados de manera pública y abierta y que

30 HERRERA, Moisés. Secretaría de la Función Pública. Conferencia *Mecanismos jurídicos internacionales para el combate a la corrupción, convenciones de la OEA y de la ONU*, en el curso “Transparencia y combate a la corrupción, el papel de la comunidad jurídica”. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Retransmitido el 19 de enero de 2006.

31 Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2001. Capítulo III, C, párrafo 109.

los ciudadanos de este Estado estén completamente al tanto y sean capaces de observar el desempeño de los funcionarios públicos y asistir y escuchar las deliberaciones y decisiones que suceden en la hechura de políticas públicas. La gente debe poder seguir informada si va a tener control sobre aquellos quienes son sus servidores públicos. Es el único clima bajo el cual el Estado prosperará y habilitará a los procesos gubernamentales para operar para el beneficio de aquellos que lo crearon.”

Bob Freeman, director de la Comisión de Gobierno Abierto del Estado de Nueva York, explica que en ese estado si se le niega a un ciudadano el acceso a una sesión gubernamental que se realiza en forma privada o secreta, debiendo ser pública, puede ir a la Corte y ésta puede llegar a anular los acuerdos tomados en esa sesión<sup>32</sup>.

En los principios sobre los que debe basarse una legislación relativa a la libertad de información, elaborados por la organización *Artículo XIX*<sup>33</sup>, se recogen las mejores experiencias sobre el tema que nos ocupa, y a partir de ellas propone que:

“Las reuniones de los órganos públicos deberán estar abiertas al público.

La libertad de información incluye el derecho del público a saber lo que el gobierno está haciendo en su nombre y a participar en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, la legislación relativa a la libertad de información estipulará en principio que todas las reuniones de órganos ejecutivos deben estar abiertas al público.

Es necesario que la reunión se anuncie para que el público tenga realmente la oportunidad de participar en ella, y la ley exigirá que la convocatoria de la reunión se publique con la anticipación suficiente para facilitar la asistencia.

Las reuniones podrán ser cerradas, pero sólo de conformidad con el procedimiento establecido y siempre que existan razones adecuadas para ello. Toda decisión de que una reunión se celebre a puerta cerrada se tomará en una reunión pública. Los motivos en que puede sustentarse esa decisión son más numerosos que las ex-

32 “El derecho a la información en la experiencia comparada”, conferencia dictada el 12 de marzo de 2004. *Diplomado en Derecho de Acceso a la Información Pública*. Universidad Autónoma de Querétaro.

33 Informe del Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU. 18 de enero de 2000. Anexo II, p. 63.

cepciones a la norma de divulgación, pero no ilimitados. Entre las razones que pueden justificar que se declare cerrada una reunión, en determinadas circunstancias, se cuentan la salud y la seguridad públicas, investigaciones u operaciones policiales, cuestiones relacionadas con el personal o la intimidad, cuestiones comerciales y asuntos de seguridad nacional.”

Para *Artículo XIX* a partir del principio de máxima divulgación, la razón para llevar a cabo las reuniones de manera pública es la misma que el argumento en favor del acceso a los documentos. Los organismos públicos, añade, existen únicamente para servir al público, y éste tiene derecho a saber lo que se está decidiendo en nombre suyo.

Información, opinión, gobierno y gobernados integran una cadena social que al activarse en un ambiente de libertad vitaliza y sana la democracia, la Administración Pública y la relación gobierno sociedad. José Luis Stein lo plantea en los siguientes términos:

“La democracia exige para su propia vida y fortalecimiento de un gobierno abierto, la participación de la ciudadanía en la definición de sus problemas y de sus soluciones, y que pueda hacer uso de medios de comunicación y comunicadores que invariablemente estén a favor de la pluralidad de las posiciones y propuestas políticas que ocurren en la sociedad, y que este quehacer diario se realice con objetividad e imparcialidad, así como con interés social y democrático. Por otra parte, vinculada de una forma sustantiva, la democracia también requiere de una ciudadanía con una formación y conocimientos que permitan darle un sentido, interpretación, comprensión y racionalidad a la información<sup>34</sup>”

En la medida que las normas jurídicas ensanchen y profundicen eficientemente el derecho de los gobernados a saber sobre el quehacer gubernamental, sin duda que los servidores públicos estarán más conscientes de que su trabajo puede ser vigilado en cualquier momento, no sólo por los medios de información sino por cualquier persona que solicite información sobre su trabajo o que presencie su desempeño en sesiones públicas.

34 STEIN VELASCO, José Luis. *Democracia y medios de comunicación*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2005, p. 13.

El efecto de saberse observado o de poder ser observado puede constituir un factor disuasivo, inhibitorio, a la comisión de actos de corrupción. La influencia de ese factor se verá reforzada por la difusión de casos exitosos de detección de actos indebidos mediante cualquiera de las modalidades del DIAP, Derecho de Acceso a la Información Pública.

Si los gobiernos son capaces de superar las reservas que les suelen provocar las disposiciones de las leyes de Transparencia, y alcanzar una amplia comprensión de la razón y bondades del derecho de las personas a acceder a la información que ellos generan y resguardan, estimularían el ejercicio de ese derecho porque serían conscientes de que así dispondrían de valiosos aliados en la vigilancia, disciplina y Combate a la Corrupción.

## II. LOS RETOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN UNA VISIÓN COMPARADA

Aristeo García González\*

*“Las Nuevas Tecnologías de la Información son un arma de doble filo: aumentan nuestras capacidades y nuestro poder, pero también hacen a sus usuarios más vulnerables a la vigilancia y a la manipulación”.*

RED WHITAKER<sup>1</sup>

### 1. PRELIMINARES

La modernización de las sociedades bajo el impulso combinado de la industrialización, la urbanización, la globalización de los mercados y las comunicaciones es un proceso histórico, que ha traído consigo profundos cambios sociales y culturales que han venido a poner a las comunidades y a los individuos frente a nuevos dilemas y desafíos, esto es, precisamente lo que ha venido a acontecerse con la introducción de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) *ad intra* de la Administración Pública.

En esta tesitura, el crecimiento e implementación de medios electrónicos al interior de la tradicional Administración Pública, ha contribuido a la mejora de su actividad administrativa, incrementándose con ello la satisfacción de los ciudadanos por los servicios

\* Profesor Interino de Derecho Constitucional de la Universidad, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

1 *El fin de la privacidad. Como la vigilancia total se está convirtiendo en realidad.* Barcelona, Paidós, 1999.

públicos que reciben. Pero esto, no solo ha implicado el desarrollo de los servicios *on-line*, sino además, la redefinición de conceptos, sistemas y políticas de seguridad para este nuevo entorno.

Precisamente, esta nueva forma de prestación de servicios por parte de la Nueva Administración Pública, o mejor conocida como Administración Electrónica<sup>2</sup>, se presenta con una doble vertiente, cuya intersección y concurrencia son necesarias para su desarrollo óptimo. Esto es, para su propio avance y eficaz progreso, la incrementación de las nuevas tecnologías y el uso de *Internet* a disposición de la propia *e-Administración* impulsado por el liderazgo político, además de conllevar a un cambio organizativo, resulta preciso, la adopción de normas jurídicas que permitan garantizar los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica en la tramitación telemática de los procedimientos administrativos<sup>3</sup>.

En este contexto, con el presente estudio se intenta poner de manifiesto los principios a los que debe someterse la Administración Electrónica, así como los retos surgidos de la interacción entre la *e-Administración* y los ciudadanos. En tal virtud, en un primer momento, se hará referencia al desarrollo suscitado por virtud de la implementación de las Nuevas Tecnologías de la Información y comunicación *ad intra* –al interior– de la Administración Pública, para enseguida, hacer alusión a su vinculación en el marco del Derecho de Acceso a la Información, toda vez que, al redimensionarse

2 Como sucede con los conceptos que aparecen y se extienden rápidamente, también se le asocia con otros términos, tales como: *administración digital* o *gobierno digital*, *administración online* o *gobierno online*, *ciberadministración*, *gobierno electrónico* o *e-gobierno*, siendo este último, el que se ha hecho presente en el marco del Estado mexicano. Cfr. MARTÍNEZ USERO, José Ángel. *La gestión del conocimiento en la administración electrónica*. Arco/Libros. Madrid, 2007, pp. 70-75.

Sin ánimo de entrar en un debate conceptual de dichos términos se hará alusión al término *e-Administración*, toda vez que este se encuentra asociado con la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la actividad de las administraciones públicas.

3 Cfr. CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *Administración electrónica*. Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2007, pp. 15 y ss. Así como, TRONCOSO REIGADA, Antonio. “La administración electrónica y la protección de datos personales”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*. Núm. 16, Septiembre. Castilla y León, España, 2008.

la relación entre la Administración y los ciudadanos, hace necesario la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos derivados de aquella.

Consecuencia de dicha relación se hará referencia a los retos que deben enfrentarse la *e-Administración* con la intención de que se encuentre garantizada la información y el uso que se haga de ella, en particular, la correspondiente a cada uno de los ciudadanos, toda vez que, con ello, no se trata de impedir el proceso electrónico de las informaciones personales sino de asegurar el uso democrático y el ejercicio social de la *Information Technology*.

## 2. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Hoy, la simple observación de la realidad nos permite constatar que las TIC han abierto un nuevo campo de actuación a las diversas administraciones públicas al asumir un conjunto de tareas antes inexistente, como lo son la posibilidad de recoger y añadir una gran cantidad de información sobre personas<sup>4</sup>, así como el hecho de que los ciudadanos pueden relacionarse con ellas sin necesidad de una espera, lo ha llevado a una plena integración tanto en la vida pública, social, laboral y cultural, esto, gracias a la implementación de medios electrónicos que han contribuido a la modernización y eficacia de las nuevas administraciones públicas.

Esto es, precisamente lo que ha acontecido con la llegada de la informática, al revolucionarse con ella los tradicionales métodos de tratamiento, recogida y almacenamiento de informaciones<sup>5</sup>. Aún y

- 4 *Cfr.* FROSINI, Vittorio. “Influencia de los nuevos sistemas de acceso a las informaciones sobre sociedades”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 17. Universidad de Extremadura. Extremadura. 1999, p. 442; y, BERNADÍ GIL, Xavier. “Derecho público y administración electrónica. Una visión panorámica”, en *Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1. Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía, 2005, p. 221.
- 5 Estas consideraciones permiten hablar de un antes y un después de la informática. Pues, al respecto cabe destacar que la evolución de la electrónica se remite a una famosa clasificación tecnológica de los ordenadores en “generaciones”. Cuya primera fase se encontró entre 1962 y 1970, en donde sus consecuencias sociales, estaban restringidas únicamente a las relaciones de trabajo y a la organización

cuando puede decirse que la Administración Pública ha utilizado Tecnologías de Información desde hace más de cincuenta años, en México, lo sería en la década de los sesenta cuando vendría hacerse uso de los primeros servicios de cómputo electrónico, por lo que tiempo después, con el afán de incorporarlas al servicio de la Administración Pública, sus primeras aplicaciones vendrían a serlo en las áreas administrativas, relacionadas básicamente con los inventarios, la contabilidad, las nóminas y el presupuesto<sup>6</sup>.

Así, la aparición de la informatización al interior de las Administración Pública contribuyó a una mejor recogida y almacenamiento de informaciones, enfocada básicamente hacia la búsqueda de una mayor productividad, dado que sus intereses se centraba en la mejo-

interna de las empresas del sector privado y de la Administración Pública. La solución a estas consecuencias por parte del legislador tenía como objeto de regulación jurídica una tipología específica de computadoras autónomas capaces de registrar en fichero concreto una gran cantidad de datos referentes a personas, tanto identificadas como susceptibles de serlo, bajo la autoridad de un “maestro fichero”, que podía señalar directamente, a su vez, un organismo de control. Toda vez que la computadora no estaba destinada a realizar operaciones de gestión y organización administrativa. De ahí que su evolución no vendría impuesta por las innovaciones de gestión, sino por la vía del tratamiento de la información que podría proporcionar. A partir de los años 70’s comenzaría la segunda fase, en donde la influencia y el radio de acción de las computadoras comenzarían a extenderse a la sociedad y, por consiguiente, no sólo a sectores restringidos de índole profesional. Surgiendo entonces, el lanzamiento de una nueva modalidad “automatizada” de tratamiento de ficheros administrativos, poniéndose de manifiesto lo que ya a finales de los 60’s se vislumbraba cuando aún la informática no era concebida como generadora de tensiones y lesiones sociales: *el que todo ciudadano se encuentra en cierto modo afectado por una tecnología que amenaza fuertemente su intimidad y el ejercicio de sus libertades*. Cfr. GARCÍA-BERRÍO HERNÁNDEZ, Teresa. *Informática y libertades. La protección de datos personales y su regulación en Francia y España*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia. Murcia, 2003, pp. 25-27; PÉREZ LUÑO, Antonio E. *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. 9ª ed. Tecnos. Madrid, 2005, p. 360; y, GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo. “Hacia una eficaz protección de los datos personales en la administración electrónica: Cuestiones globales”, en *Instituto Estatal de Acceso a la información Pública del Estado de Oaxaca*, en la página web [www.iaaip.org.mx/ensayos/#2](http://www.iaaip.org.mx/ensayos/#2) [accesada el 14 de Mayo de 2009].

- 6 Ejemplo de ello, lo constituyó el uso del telégrafo, las máquinas de escribir o teléfonos. Un estudio más amplio sobre la evolución de la aplicación de la informática puede verse en NORA, Simon y MINC, Alain. *La informatización de la sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1980, pp. 31 y ss.

ra del conocimiento y el control de la población, mientras que en el caso particular mexicano se había tratado más bien de una novedad científica<sup>7</sup>. De ahí que, en aquél entonces este tipo de prácticas no representaba un riesgo para la población, dado que la informática administrativa estaba más orientada hacia las necesidades propias de las administraciones con el afán de hacerla más eficiente y no con la posibilidad de establecer un *Control Social*<sup>8</sup>.

Mientras que, en el pasado, el tratamiento y almacenamiento de la informaciones concernientes a los ciudadanos por parte de la Administración, al menos hasta la Revolución Francesa, la información que los estados poseían de ellos, era prácticamente nula, puesto que la poca que se tenía era recogida por la Iglesia<sup>9</sup>, al ser quién llevaba un

7 Por virtud del rápido crecimiento de la industria de la información, integrada por las ramas productivas asociadas a las TIC's y por la industria de los contenidos digitales, ha diseñando una nueva forma social que se ha ido alejando progresivamente de las tradicionales estructuras industriales y de servicios. Por tanto, esta nueva forma social consiste en la progresiva incorporación del conocimiento en la actividad económica, que se manifiesta a través de múltiples dimensiones. Por ello, este fenómeno en torno al conocimiento, su producción y su uso suponen nuevas formas de interrelación del individuo con su entorno social, con el que se sienta las bases de un nuevo tipo de sociedad: la sociedad de conocimiento. Cfr. LÓPEZ SÁNCHEZ ACEVEDO, Lauro. "Análisis comparativo del uso de la informática en la Administración Pública"; y, JARQUE URIBE, Carlos M. "Aplicación de las nuevas tecnologías en la Administración Pública" en *Revista de Administración Pública. El desarrollo informático en la Administración Pública*, núm. 99, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México, 1998, pp. 25-28 y 3-15, respectivamente; así como, MARTÍNEZ USERO, José Ángel. *La gestión del conocimiento en la administración electrónica*. Op. cit., pp. 57-58.

8 Cfr. Libro Blanco sobre la Administración Electrónica y la Protección de Datos Personales, núm. 27, julio. *Documentos del Instituto Nacional de Administración Pública*. Ministerio de Administración Pública. Madrid, 2003, p. 37. Ejemplo de un *Control Social*, se hizo presente en Alemania en la década de los cuarentas cuando los nazis ejercieron un control de la población con los datos del censo y los archivos de gobierno, pues eran utilizados para identificar a los judíos y a otros grupos víctimas de genocidios, hechos que motivaron la inclusión del derecho a la privacidad en la Constitución alemana de la posguerra, lo que llevó a que las raíces de la teoría europea de protección de datos esté relacionada directamente con estas experiencias horribles ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial. Una obra sugerente al respecto es la de ORWELL, George. 1984. Ediciones Destino. Barcelona, 2005.

9 Históricamente, un primer acercamiento en la recogida de datos de las personas lo fue a partir de Concilio de Trento, allá por 1563, quien había dictado normas

registro de sus fieles, por virtud de las partidas de bautismo, matrimonio y defunción<sup>10</sup>. Sin embargo, a medida que aumentaba la necesidad del Estado por ser más eficiente en la prestación de sus servicios *ad intra* y *ad extra* –al exterior– de su Administración Pública, lo ha llevado hasta extremos antes impensables, como lo es el uso de la informática y el *Internet*, contribuyendo con ello, a una enorme acumulación de datos de sus usuarios, lo que sin duda, puede representar un riesgo para ellos, sino se cuenta con niveles adecuados de regulación en dicho sector. A fin de que la Nueva Administración Pública, pueda ser eficaz, transparente y abierta a los ciudadanos.

En esta tesitura, resulta preciso revisar que, previo al mayor auge de la informática, el componente electrónico del gobierno estuvo marcado por los *mainframes* –proceso centralizado– con lo que se podía desarrollar de manera repetitiva tareas administrativas a gran escala, no estando presente como hoy en día, la posibilidad de acumular un gran cantidad de información relativa a la personas. En las décadas siguientes, se concretaría una rápida difusión de la informática a un nivel micro con la fusión de las telecomunicaciones y la informática, con lo que se hizo posible el incremento de la capacidad de procesamiento de datos y sobre todo su comunicación entre equipos informáticos.

Esta fusión, (*telecomunicaciones + informática*) denominada telemática ha contribuido a completar el desarrollo de las telecomunicaciones, haciéndolas casi totalmente digitales, lo que ha significado un aumento en la posibilidad de transmisión electrónica de datos y las capacidades de gestión al interior de la Nueva Administración Pública<sup>11</sup>. Transformación que ha llevado a la creación de

regularizadoras con relación al modo de llevar los libros parroquiales de bautismos y matrimonios, llevándose esta práctica a las actas de defunciones.

10 Cfr. FROSINI, Vittorio. “L’informazione pubblica e la riservatezza privata”, en *Rivista Tributaria*, núms. 1-2. 1973, pp. 5 y ss.

11 Al respecto CASTELLS, Manuel manifestaba “...como tendencia histórica, las funciones y los procesos dominantes de la era de la información se organizaban más alrededor de redes. Las redes representan la nueva morfología social de nuestras sociedades [...]. Aunque la organización social en red ha existido en otros tiempos y espacios, el nuevo paradigma de la tecnología de la información proporciona la base material para que su expansión impregne toda la estructura social [...]. La presencia o ausencia en red y la dinámica de cada red sobre el resto

grandes ficheros, contruidos en torno a identificantes masivos (es decir, incluyendo amplias proporciones de la población), facilitando con ello su utilización.

Este proceso de transformación, la socialización y la llegada del *Internet*, así como su concreción en las aplicaciones basadas en la *World Wide Web*, han hecho posible el surgimiento de una nueva relación entre los sistemas de gobernación colectiva y las Tecnologías de la Información y Comunicación<sup>12</sup>, conocida en el modelo anglosajón como *Electronic Government (e-Government)*<sup>13</sup> y, de cuya entrada en escena se vendría a desprenderse el término Administración Electrónica (*e-Administración*)<sup>14</sup>, originado por la creciente llegada de los microordenadores y las terminales telemáticas, no solo en sector público, sino además en el sector de privado<sup>15</sup>.

son fuentes críticas de dominio y cambio en nuestra sociedad: una sociedad que, por tanto, puede denominarse con propiedad la sociedad red, caracterizada por la preeminencia de la morfología social sobre la acción social". En su obra *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. De-bolsillo. Barcelona, 2001, pp. 560 y ss.

- 12 Con esta nueva relación, se anuncia la llegada de una nueva democracia directa, basada precisamente en el principio de la facultad de acceso, permitida al ciudadano a través del uso de las computadoras, a las informaciones facilitadas por gobernantes y administradores, y destinada a desarrollar como participación deliberativa en las decisiones de naturaleza pública. Cfr. FROSINI, Vittorio. "Influencia de los nuevos sistemas de acceso a las informaciones sobre sociedades", *op. cit.*, p. 445.
- 13 Vid. SANCHO, David. "Gobierno electrónico y participación. Factores de éxito para su desarrollo", en *Revista CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 25. Febrero, 2003, pp. 202-222, en la página web [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) [accesada el 30 de Julio de 2009].
- 14 Vid. SANCHO, David. "Gobierno Electrónico y Participación. Factores de Éxito para su Desarrollo", *op. cit.*; CRIADO, J. Ignacio y RAMILO, M. Carmen. "Gobierno y Administración Pública en la sociedad de la información", en *Revista Análisis Local*. Vol. VI, núm. 51. Madrid, 2003, pp. 59-74. Aunque también cabe destacar lo establecido por la Unión Europea quien manifestó que "... las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones pueden ayudar a las administraciones públicas a hacer frente a tantos retos. Sin embargo, el énfasis no debe ponerse en las TIC propiamente dichas, sino en la utilización combinada con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. A eso se refiere la administración electrónica (*e-Governmet*)..."
- 15 Vid. Libro Blanco sobre la Administración Electrónica y la protección de Datos Personales. *Op. cit.*, p. 43.

Así, conceptos como *e-Government*<sup>16</sup> y *e-Administración*<sup>17</sup> aluden al hecho de que las administraciones hoy en día están aprovechando el potencial que ofrecen las TIC's en el aumento de su eficacia, facilitándose con ello sus operaciones, ocasionándose con ello un fuerte impulso a la interacción entre ciudadanos y el sector público<sup>18</sup>.

En tal virtud, con este nuevo modelo de Administración y dado la expansión de *Internet* se ha venido a superar la informatización que, en un principio se venía desarrollando *ad intra* de las administraciones públicas para ahora aludir a un nuevo modelo, el de *e-Administración*, provocándose con ello un cambio social en el lanzamiento de nuevos servicios públicos y en su relación con los ciudadanos<sup>19</sup>, con el afán de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, contribuyendo así, a las políticas públicas de los estados.

De manera que, el uso de los medios electrónicos al interior de la Administración, además de contribuir al proceso de modernización de los estructuras organizativas y los medios materiales se permitirá la consecución de aspectos relacionados con una mayor eficacia, Transparencia, participación, cooperación, así como una mejor coordinación interadministrativa, por lo que las administraciones con la intención de cumplir lo anterior, es que deberán comprometerse con sus ciudadanos al hacer de su conocimiento las ventajas y las posibilidades que la sociedad de la información tiene, asumiendo su responsabilidad de contribuir al uso adecuado de las mismas, como de las informaciones con que cuentan<sup>20</sup>.

16 Término mayormente empleado en la literatura científica Latinoamérica.

17 Junto con la denominación *e-Government* es aceptado en el ámbito de la documentación europea y por consiguiente, en la documentación relativa a las políticas de información en España, e incluso, por parte de la literatura científica especializada.

18 Cfr. MARTÍNEZ USERO, José Ángel, *op. cit.*, p. 74.

19 El cambio social y la nueva relación consecuencia del fenómeno tecnológico, de forma más amplio se recoge en las obras de CASTELLS, M. *La sociedad red, el poder de la identidad y el fin del milenio*, que componen la trilogía sobre *La era de la información*. Alianza Editorial. Madrid, 1997 y 1998, pp. 35-43, 457-467 y 377-431, respectivamente; del mismo autor *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. *Op. cit.*, pp. 217-239.

20 Cfr. Exposición de Motivos (I) de la *Ley 11/2007* española, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

En definitiva, el desarrollo de la Administración Electrónica<sup>21</sup> es junto con otros factores, elemento constituyente de la era de la globalización que se vive en la actualidad en la que no existen fronteras, ni elementos territoriales significativos, sino simplemente, la interconexión y la cooperación son los símbolos que caracterizan la llamada “sociedad de la información”<sup>22</sup>, por lo que resulta también preciso, una adecuada regulación de los medios electrónicos implementados en la actividad de las administraciones públicas por virtud de su interacción con los usuarios.

21 A manera de un esbozo histórico del concepto de Administración Electrónica, puede decirse que fue a finales del siglo XX, cuando se produjeron transformaciones asociadas a las TIC's en la esfera gubernamental de muchos países y de cuya evolución surgieron diversos proyectos relacionados con aplicación de la TIC *ad intra* de la Administración Pública. Cabe decirse que, este término fue utilizado por primera vez en el ámbito anglosajón en un informe del Gobierno de Estados Unidos en 1987, el cual estuvo basado en la *Reinventing Government*, cuyo objeto lo fue el crear un gobierno que trabajase mejor y costase menos mediante la incorporación masiva de las TIC's. En este contexto es que se utilizaría el término *electronic government*. Dicho término comenzó a ser utilizado para referirse a la meta política de construir servicios públicos más eficientes, de mayor calidad, con menor coste y adaptados a los nuevos requerimientos sociales y tecnológicos. Vid. MARTÍNEZ USERO, José Ángel. *Op. cit.*, pp. 74-75.

22 Sobre estas consideraciones puede verse MIR PUIGPELAT, Oriol. *Globalización, Estado de derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*. Civitas. Madrid, 2004, pp. 30-33; FABRA VALLS, Modesto y BLASCO DÍAZ, José Luis. *La administración electrónica en España: Experiencias y perspectivas de futuro*. Universidad Jaume I. Castellón, 2007, pp. 45-52; FROSINI, Vittorio. “Influencia de los Nuevos Sistemas de Acceso a las Informaciones sobre Sociedades”. *Op. cit.*, p. 440.

Cabe señalarse que desde los primeros años del siglo XXI habían surgido múltiples intentos a efectos de poder encontrar una terminología adecuada que identificase de forma plena el momento actual de la sociedad. Sin embargo, ya en el década de los noventas del siglo XX fue que se alcanzó un consenso, por lo que se comenzó a denominar esta situación como el de la *sociedad de la información*, misma que alcanzaría una rápida difusión en múltiples investigaciones, e incluso, en documentos oficiales. Por lo que hoy día existe un conjunto de denominaciones con un significado idéntico, que se utilizan de forma aleatoria, sobre todo desde el punto de vista desde el que se realice la aproximación a esta nueva realidad social. Entre los que se encuentran el término sociedad del conocimiento, economía de la información y economía del conocimiento, entre otros. Cfr. MARTÍNEZ USERO, José Ángel. *Op. cit.*, p. 57.

### 3. EL DERECHO DE LA *E-ADMINISTRACIÓN*. UNA VISIÓN COMPARADA

No cabe duda que, las administraciones públicas tiene un papel fundamental a la hora de asegurar el pleno aprovechamiento que hoy día ofrecen los nuevos sistemas tecnológicos. De ahí que los gobiernos no solo deben avanzar en la modernización de sus estructuras y en el nuevo esquema de relaciones con los ciudadanos y las empresas, sino además, deben impulsar dichos cambios en la sociedad, contribuyendo para ello a la creación de un entorno adaptado a las nuevas formas de hacer negocios.

Precisamente, con la llegada de la revolución industrial, los gobiernos adquirieron nuevos roles, fundamentalmente en las áreas económicas más ligadas a los cambios tecnológicos. Fue entonces que, comenzaron a regular aspectos tales como la protección del consumidor, el intercambio de productos y otras relaciones de los ciudadanos con el Estado<sup>23</sup>. Posteriormente, sería a partir de la década de los ochentas, cuando surge una nueva revolución y por tanto una nueva sociedad distinta a aquella, la “sociedad de la información”, consecuencia de ello, es que los gobiernos decidieron adoptar nuevos roles y a la vez enfrentarse a nuevos retos.

Puede decirse que aspectos como la globalización<sup>24</sup>, la nueva gestión en la Administración Pública<sup>25</sup> y la necesidad de una regulación han sido factores determinantes en el nuevo rol desempeñado por los propios gobiernos.

Sin embargo, las nuevas tecnologías incorporadas a la actuación de la Administración Pública no constituye simplemente la adición

23 Cfr. LANVIN, BRUNO. *Et al* (edits.). *The global information technology report*. Oxford University Press. New York, 2002-2003, pp. 15 y ss.

24 Un estudio interesante sobre este término que llegó para quedarse, puede verse en FARIÑAS DULCE, María José. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid & Dikynson. Madrid, 2004, pp. 10-22; así como, ULRICH, Beck. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuesta a la globalización*. Paidós. Barcelona, 1998; y, HUNTINGTON, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós. Barcelona, 2001, pp. 65 y ss.

25 Cfr. MARTÍNEZ USERO, José Ángel. *Op. cit.*, pp. 39-112.

de un *surplus* a la gestión administrativa ordinaria sino más bien una nueva visión de los gobiernos respecto a los ciudadanos a los que hay que ofrecerles mejores servicios y adecuados conforme a la legalidad vigente, de forma tal que, la eficacia exigida a los poderes públicos dimane de un Estado garante del bienestar de la ciudadanía y de sus legítimos derechos y libertades. Así pues, frente a la mera consecución de la eficacia de la actividad administrativa aparece con fuerza la seguridad jurídica que debe siempre primar como basamento del derecho administrativo<sup>26</sup>.

Toda vez que, por medio de las nuevas tecnologías se satisface de la mejor forma posible los derechos garantizados por la Constitución a los ciudadanos, así mismo, se facilita la modernización de la Administración, produciéndose con ello un aumento de la eficacia *ad intra* de la propia *e-Administración*, ya que se garantiza que le desarrollo del actividad administrativa sea lo mejor posible, sobre todo dada la escasez de medios disponibles y la atención perenne a la consecución del interés general<sup>27</sup>.

Tal como se puesto de manifiesto, si bien las Administraciones Públicas tienen como misión propia el impulso de la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, no obstante este impulso debe ser llevado a cabo con las limitaciones que la utilización de estos medios se establezcan en la Constitución y las leyes.

Por tal motivo, la Administración Pública, debido a sus funciones que está obligada a llevar a cabo, se encuentra entre dos antagonismo: por un lado, el garantismo, el cual supone el principio de seguridad jurídica, en donde la propia administración tiene que adoptar las medidas técnicas, de seguridad y de organización necesarias a fin de que, con ellas, pueda asegurarse la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información administrativa emitida a través de soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas, a fin de que se

26 Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (coord.). *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Lex Nova. Valladolid, España, 2005, pp. 36 y ss.

27 *Ídem*.

garantice en su momento oportuno al interesado las notificaciones administrativas, esto, siempre y cuando se encuentre contemplado en el marco del ordenamiento jurídico; y, por otro, la búsqueda de la calidad que conlleva el logro de la eficiencia administrativa, mejorándose con ello, las condiciones de vida de la ciudadanía<sup>28</sup>.

En el caso particular del Estado mexicano, las administraciones deben comprometerse con su época, a fin de que hoy día puedan afrontar el reto de la digitalización dentro del sector público, a fin de asegurarse la inclusión digital de todos los ciudadanos<sup>29</sup>, tal como se prevé en el marco del Artículo 73 de la Constitución mexicana<sup>30</sup>, toda vez que el acceso y la prestación de un mejor servicio a ellos, ha constituido una de las razones de las reformas que, tras la aprobación de la Constitución se han ido realizando en México, por un lado, la que se recogen en el marco del Artículo 6º, fracción V<sup>31</sup> del máximo ordenamiento mexicano<sup>32</sup> y por otro, la establecida en la fracción XXIX-F del Artículo 73<sup>33</sup>.

En este contexto, a fin de configurar una Administración más moderna y transparente, lo será el principio de eficacia y eficiencia el eje principal de su función. Por ello, resulta preciso garantizar a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las administraciones

---

28 *Ídem*.

29 Afirmación que se recoge en la Exposición de Motivos del *Proyecto de Decreto por el que expide la Ley para el Desarrollo de la Sociedad de la Información* en México, aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 2 de abril de 2009.

30 Dicho artículo a la letra señala que “Son facultades del Congreso [...], fracción XXIX-F. [...] la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional”.

31 A la letra señala “[...]; V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos; [...]”.

32 Cabe recordar, dicha reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de Julio de 2007.

33 A la letra señala que, el Congreso tiene facultad: “[...]; XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional; [...]”.

públicas por virtud de la utilización de los medios electrónicos, tal como ha acontecido en otras latitudes.

A guisa de ejemplo, en el Estado Español se cuenta con una ley<sup>34</sup> que reconoce el derecho de todo ciudadano para acceder electrónicamente a los servicios públicos, por lo que a partir de la cual se está asegurando la disponibilidad, el acceso, la integración, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que se gestionen ante ellas por virtud de sus competencias. Toda vez que derivado de lo anterior se ha de justificar la creación un marco jurídico que facilite la extensión y utilización de la *Information Technology*<sup>35</sup>.

Dicho marco legal se erige sobre un principio fundamental como lo es la conservación de las garantías constitucionales y legales a los derechos de los ciudadanos y, en general, de las personas relacionadas con la Administración Pública, tal como también se pone de manifiesto en el Título Primero del proyecto de Ley Federal para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (LDSI)<sup>36</sup> en México.

Cabe destacar que, a diferencia de lo que ha ocurrido en el contexto español, la LDSI en México, si bien, no se trata de una ley específica en materia de Administración electrónica, alude a la promoción y accesibilidad en el uso masivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación<sup>37</sup>, así como a las políticas y programas que permitan una consolidación en la confianza de las instituciones públicas, con el afán de fortalecer los servicios del gobierno electrónico, cuyos ejes los serán los principios de modernidad, competitividad y servicio al ciudadano, pero en ningún caso, haciendo referencia a limitaciones por virtud de la utilización de medios electrónicos y, menos, al respeto pleno de los derechos que los ciudadanos tiene reconocidos en la Constitución por virtud de su utilización<sup>38</sup>, como

34 La cual lleva por nombre *Ley 11/2007*, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, publicada el Boletín Oficial del Estado el 23 de Junio de 2007.

35 *Vid.* Artículo 1, Apartado 2, de la *Ley 11/2007*.

36 *Vid.* *El proyecto de decreto por el que expide la Ley para el Desarrollo de la Sociedad de la Información.*

37 *Vid.* Artículo 1º. *Ídem.*

38 *Cfr.* Artículos 1º y 3º. *Ídem.*

podría serlo el respeto a su intimidad y a la protección de sus datos personales.

Por ello, aún y cuando se trate de un instrumento normativo con el que se pretende afrontar el reto de la digitalización y, cuyo fin es el de asegurar la inclusión digital de todos los mexicanos, también resulta preciso el establecimiento de ciertas limitaciones y especificaciones, en el caso particular de la Nueva Administración Pública, se debe establecer un marco-jurídico normativo, a través del cual se facilite el desarrollo de la sociedad de la información<sup>39</sup> y se garanticen los derechos de los ciudadanos. Para ello, un buen referente lo constituye la *Ley Española 11/2007*, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; así como la *Ley 30/1992*, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común; y, la *Ley Orgánica 15/1999*, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

La referencias a estos modelos normativos, lo es por virtud de que en ellos se aborda y hacen efectivos los derechos de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, mediante la imposición, al menos en el ámbito de la Administración General del Estado y en los términos de ley, la obligación de poner a disposición del ciudadano al menos un punto de acceso general a través del cual los usuarios puedan, de forma sencilla, acceder a la información y servicios de su competencia, presenten solicitudes y recursos, es decir, facilitando su extensión y utilización de los medios electrónicos, así como la preservación de la integridad de sus derechos fundamentales y, en especial, los relacionados con la intimidad y la Protección de los Datos Personales de los usuarios.

En definitiva, la referencia a estos marcos legales, no lo es con la intención de “trasplantar” dichos modelos, sino más bien de conocer como se ha intentado regular esta nueva relación: *Administración Electrónica-Ciudadanos*. Toda vez que, tanto en la *Ley 30/1992* y *11/2007*, se consagra la relación con la Administración Pública y cuyos derechos de los ciudadanos lo serán, por un lado, el de elegir los medios electrónicos que en cada momento se encuentren dis-

39 Cfr. Artículo 3º, fracción VI. *Ídem*.

ponibles y el de no aportar los datos y documentos que obren en poder de las administraciones públicas, las cuáles utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos de la *Ley 15/1999*.

Por ende, esta relación *Administración Electrónica-Ciudadanos* tendrá las limitaciones establecidas por su propia Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, respetando el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos que tienen reconocidos, por ello deberá ajustarse a los siguientes principios<sup>40</sup>:

- a) El respeto al *Derecho a la Protección de los Datos Personales* de los Ciudadanos.

Cabe decirse que, de manera particular, en México, este derecho se ha incorporado recientemente al catálogo de derecho de los ciudadanos mexicanos<sup>41</sup>, por lo que está pendiente la aprobación de un marco normativo específico que desarrolle dicho derecho, a fin de que con él pueda hacerse frente a la utilización de los servicios electrónicos y llevar a cabo el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición frente al uso de la Nueva Administración Electrónica.

- b) *El Principio de Igualdad*, tiene como objeto que, en ningún caso el uso de los medios electrónicos puedan implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con la Administración Pública por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.
- c) *El Principio de Accesibilidad a la Información* y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente –en su caso– en la materia, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, ga-

40 Un referente sin duda a estos principios, se recogen en la *Ley Española 11/2007*, concerniente al Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

41 El pasado 1º de Junio de 2009, se incorporó un nuevo párrafo al Artículo 16 constitucional, en el que se señala que “[...] Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”.

rantizándose la accesibilidad universal y el diseño para todos los soportes, canales y entornos, cuyo objeto lo será el hecho de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

- d) Un *Principio de Coordinación* en donde una Administración de coordinación debe establecer mecanismos de cooperación permanentes con las administraciones locales, regionales, nacionales y supranacionales de todas las instituciones que estén presentes en la red en que opera el Estado.
- e) La adopción de un *Principio de Proporcionalidad* en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones. Asimismo, sólo se requería a los ciudadanos aquellos datos que sean estrictamente necesario en atención a la finalidad para la que se soliciten.
- f) La necesidad de un *Principio de Seguridad* en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las administraciones públicas, en cuyo virtud se exigirá al menos el mismo nivel de garantías y seguridad que se requiere para la utilización de medios no electrónicos en la actividad administrativa.
- g) El reconocimiento de un *Principio de Responsabilidad y Calidad en la Veracidad y Autenticación de las Informaciones* y servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.

Sobre este principio, cabe destacar que en el marco del texto constitucional mexicano, se alude a la obligación por parte de los sujetos obligados, quiénes deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, haciéndolos públicos a través de los medios electrónicos cuya información lo sea completa y actualizada en base a sus indicadores de gestión y en el ejercicio de sus recursos públicos<sup>42</sup>, esto es, facilitando su uso y comprensión de las personas, a fin de asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

- h) El reconocimiento de un *Principio de Transparencia y Publicidad del Procedimiento*, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y Transparencia de las actuaciones administrativas<sup>43</sup>.

42 Cfr. Artículo 6º, fracción V de la Constitución mexicana.

43 Como mero referente puede verse lo establecido en la Fracción I del Artículo 6º constitucional en donde se puede leer que “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, [...], es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente

- i) Un Principio de Simplificación Administrativa por virtud del cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando con ello, una mayor eficiencia y eficacia en el ejercicio de la actividad administrativa.
- j) La adopción de un Principio de Neutralidad Tecnológica y de Adaptabilidad al Progreso de las Técnicas y Sistemas de Comunicación Electrónicas que permitan garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las administraciones públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en el ámbito de libre mercado. Estos es, a fin de que las administraciones puedan ser utilizados estándares abiertos y generalizados para los ciudadanos.

En definitiva, la adopción de estos principios –puede decirse– vendría a contribuir a la transformación de las estructuras y proceso del Estado tradicional, la cual dependerá de cada país. En el caso mexicano, esta relación *Administración Electrónica-Ciudadanos*, ya es una realidad y, por tanto, resulta necesaria la adopción de medidas que hagan frente, hacia una mejor eficacia y eficiencia en el manejo de la información y los datos personales de sus usuarios por virtud del uso de medios electrónicos.

#### 4. DERECHO A LA INFORMACIÓN, ACCESO Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES: *SU INTERACCIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LOS CIUDADANOS*

El progresivo incremento de las posibilidades técnicas y la capacidad humana de multiplicar su percepción sensorial suponen un paso en un proceso revolucionario a cuyo final bien puede acabar estando la pérdida completa de protección a la privacidad. Toda vez que al igual que en el sector privado de la economía, la Administración Pública se sirve cada vez más de los medios que proporciona el tratamiento electrónico de la información<sup>44</sup>.

por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el *principio de máxima publicidad*".

44 Cfr. BENDA, Ernesto. "Dignidad humana y derechos de la personalidad", en BENDA, Ernesto, *et al. Manual de derecho constitucional*. 2ª ed. Marcial Pons. Madrid, 2001, pp. 130-132.

En tal virtud, existen razones prácticas para incorporar a bancos de datos los ficheros y expedientes abiertos ordinariamente en muchas dependencias administrativas sobre determinadas circunstancias personales, siendo estas necesarias para dar cumplimiento a disposiciones legales, como en ámbitos de orden social, previsor o de salud pública. Por ello, puede decirse que el peligro para la privacidad del individuo no radica en que se acumule información sobre él, sino más bien, en que pierda la capacidad de disposición sobre ella y respecto a quién y con qué objeto se transmite<sup>45</sup>.

De ahí que, pueda decirse que la consagración del Derecho de Acceso a la Información ha contribuido a la aparición y emergencia de nuevos derechos, como lo es, la protección a la intimidad de la persona, la Protección de sus Datos Personales, el derecho de acceder a la Administración Pública de forma presencial o electrónica, entre otros.

En el Estado mexicano, por lo que respecta al derecho a la información y como ha acontecido en las diversas latitudes, este derecho ha sido objeto de un debate, por lo que en la doctrina y en palabras de López Ayllón, esta prerrogativa comprende tres facultades interrelacionadas: la de buscar (investigar), de recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas<sup>46</sup>. Toda vez que en su sentido lato constituye una “prerrogativa fundamental” en donde toda persona tiene derecho a: atraerse información, a informar y a ser informado<sup>47</sup>. Es

45 *Ibidem*, p. 131.

46 De esta formulación el citado autor señala que el derecho a la información consiste en que “cualquier individuo puede, en relación con el Estado, buscar, recibir o difundir –o no buscar, no recibir, ni difundir– informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, y que tal individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir –o no lo obligue a buscar, recibir o difundir– informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio. *Vid.* LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. “El derecho a la información como derecho fundamental”, en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al Maestro Mario de la Cueva*. UNAM. México, 2000, p. 163.

47 Cabe destacar de los tres aspectos en donde a) el atraerse información, incluye las facultades de acceso a los archivos y documentos públicos; b) a informar, se incorporan las libertades de expresión y de imprenta; y, c) a ser informado en donde se establecen las facultades de recibir información objetiva y oportuna –enterarse de todas las noticias– con carácter universal –que la información sea para

decir, se está frente a una potestad o facultad que el Estado reconoce u otorga a sus gobernados<sup>48</sup>.

El derecho a la información en su doble vertiente y luego de la reforma al Artículo 6º del texto constitucional en Julio de 2007, vendría a incidir en otras libertades básicas como lo es la libertad de expresión y de imprenta como un derecho *individual*, mientras que el recibir información veraz, oportuna y el acceso a la documentación pública constituyó el reconocimiento de un derecho *social*<sup>49</sup>.

Si bien en cierto, en diversas latitudes se había venido discutiendo sobre el impacto que la información podría llegar a tener en la consolidación de un Estado social y democrático de Derecho<sup>50</sup> pero sobre todo por la creciente utilización de medios electrónicos, en el caso mexicano, el debate –no estaba relacionado con la utilización las tecnologías– surgió a partir de la reforma de 1977, luego de haberse adicionado al Artículo 6º constitucional la mención expresa del “derecho a la información”. En aquél entonces este debate no trajo mayores resultados, tuvieron que pasar los años, por lo que sería hasta el año 2002 cuando el panorama comenzaría a cambiar a partir de la aprobación de una nueva ley, la denominada *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Sin embargo, previo a la incorporación de este derecho en México, cabe decirse que esta prerrogativa fundamental ya se encontraba reconocida en 1948, en el Artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, donde se puede leer que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho

---

todas las personas sin exclusión alguna–. Vid. VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica: Estudio introductorio y compilación*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

48 *Ídem*.

49 Vid. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. “El derecho a la información como un derecho fundamental”. *Op. cit.*, pp. 157-179.

50 A manera de ejemplo y un estudio interesante en el contexto europeo puede verse en FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. “La experiencia europea en materia de Transparencia administrativa y acceso a la información”, en CONCHA CANTÚ, Hugo A. y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. *Transparentar el Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2005, pp. 261-298.

incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Desde entonces, la Declaración Universal al ser un referente en el reconocimiento de citado derecho, se emprendió una profunda revisión dogmática de alcance y contenido de las garantías que se articulan alrededor de la información y la comunicación. De dicha revisión surgirían los conceptos de libertas de información, derecho de información o derecho a la información que, aunque expresado de diversas maneras, con ellos se busca conceptualizar el conjunto de actividades relacionadas con los “receptores” de la información<sup>51</sup>.

Siendo precisamente esto, lo tiempo después acontecería en el derecho en México, toda vez que, previo a su incorporación al texto constitucional como una prerrogativa fundamental y sin ánimo de entrar en un estudio detallado de este derecho<sup>52</sup>, sólo se hace referencia a los aspectos relacionados con el ejercicio del citado derecho y la relación que guarda con el sector público y la necesidad de brindar un protección adecuada en el acceso y uso de medios electrónicos incorporados a la propia Administración, a fin de que pueda garantizarse con ello una relación *e-Administración-Ciudadano*.

51 Cfr. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. “Derechos fundamentales y Acceso a la Información Pública: Los desafíos de una legislación necesaria”, en CARBONELL, Miguel (coord.). *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México/et al. México, 2002, pp. 468-475.

52 Un estudio interesante de su consagración como prerrogativa fundamental puede verse en SALAZAR UGARTE, Pedro y VÁSQUEZ SÁNCHEZ, Paula S. “La reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana: Contexto normativo y alcance interpretativo”, en SALAZAR UGARTE, Pedro (Coord.). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias*. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2008, pp. 35-67; CARBONELL, Miguel y BUSTILLOS ROÑEQUI, Jorge (coord.). *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. México, 2007; y, CARBONELL, Miguel. *El régimen constitucional de la transparencia*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2008.

Así, si con el primero de ellos se vulnera directamente el derecho de informar o el de estar informado, se estará ante a un derecho fundamental –derecho a la libertad de información–, ya que si se requiere de la implementación de una serie de medidas a través de la legislación ordinaria, se estará frente a uno de carácter social –Derecho de Acceso a la Información Pública–<sup>53</sup>.

Consideraciones que también en su momento fueron recogidas por parte del Alto Tribunal mexicano, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, aunque con alguna imprecisión identificaría el derecho a la información –*lato sensu*– con el Derecho de Acceso a la Información Pública –*strictu sensu*–, de ahí la oportuna distinción de aquél derecho en dos sentidos<sup>54</sup>. Es por ello, que para efectos clarificadores se entenderá por información “la acción y el efecto de informar”<sup>55</sup>, esto es, *enterar o dar la noticia de algo*. Formulación con la que se puede establecer un alcance preciso respecto al concepto del derecho a la información., Esto es, en *lato sensu*, el derecho a la información lo será el “derecho fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informado”. Puesto que en *strictu sensu*, este derecho se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad y como todo derecho se halla sujeto a limitaciones<sup>56</sup>.

53 Vid. ROJAS CABALLERO, Ariel A. *Las garantías individuales en México: Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*. Porrúa. México, 2003, pp. 623-675.

54 Vid .VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública...*, *op. cit.*, p. 23.

55 Véase la página *web* [www.rae.es](http://www.rae.es) [accesada el 10 de Agosto de 2009].

56 Para un mayor alcance sobre estas consideraciones pueden verse las siguientes resoluciones emitidas por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos “Derecho de Información. Su Ejercicio se Encuentra Limitado tanto por los Intereses Nacionales y de la Sociedad, como por los Derechos de Terceros”, en *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Novena Época, Tomo XI, Abril de 2000, p. 74; así como, “Derecho a la información. La Suprema Corte de Interpretó Originalmente el Artículo 6º Constitucional como Garantía de Partidos Políticos, Ampliando Posteriormente ese Concepto a Garantía Individual y a Obligación del Estado a Informar Verazmente”, en *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Novena Época, Tomo XI, Abril de 2000, p. 72.

Llegado a este punto, puede apuntar que el derecho a la información y el derecho de Acceso a la Información Pública, no son necesariamente sinónimos, puesto que la información pública consiste en el registro, archivo de cualquier dato que se encuentre recopilado, se mantenga, procese o se esté en posesión de las entidades públicas. Mientras el derecho a la información constituye la facultad –atraerse información, a informar y a ser informado– para poder acceder a dichos registros en manos de la Administración Pública, de ahí que ambos derechos se encuentren ligados<sup>57</sup>.

Sin embargo, cabe resaltar que no toda la información que se encuentre dentro de las entidades públicas puede ser objeto de acceso o debe ser difundida de oficio por una entidad pública. Para ello se deben establecer ciertas limitaciones que vayan acorde al tipo de información objeto de difusión. Es por ello que con el vocablo “Derecho de Acceso a la Información Pública” no se agota la discusión en torno al derecho a la información, sin embargo, constituye un excelente punto de partida en el reconocimiento de otros derechos fundamentales<sup>58</sup>.

Derechos Fundamentales que, dado los cambios políticos, sociales y económicos han traído consigo el reconocimiento de nuevos derechos, derivados del derecho a la intimidad<sup>59</sup> y, a través de los cuáles

57 Vid. GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo. “La protección de datos personales en el ámbito judicial: el caso del Poder Judicial del Estado de Michoacán”, en *Revista Derecho Comparado de la Información*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer. Núm. 10, Julio-Diciembre. México, 2007, pp. 93-94.

58 *Ídem*.

59 La intimidad, como un derecho vinculado a la tutela de la dignidad, cuyo mayor auge lo fue en Norteamérica, a raíz de un sugerente ensayo titulado “*The right to privacy*” publicado en 1890 (WARREN, Samuel D. y BRANDEIS, Louis D. “The right to privacy”, en *Harvard Law Review*, Vol. 4, núm. 5, 1890. [Traducción al castellano por PENDAS, Benigno y BASELGA, Pilar, titulada *El derecho a la intimidad*. Tecnos. Madrid, 1995]), fue consagrada como “una garantía del individuo a la protección de su persona y su seguridad frente a cualquier invasión del sagrado recinto de su vida privada y doméstica”. Sin embargo, tiempo después, esta facultad vendría a evolucionar, sobre todo para hacer frente al desarrollo tecnológico que comenzaba hacerse presente. Siendo a partir de entonces que, la intimidad alcanzaría una nueva dimensión, esto es “la facultad de control sobre la información personal”. Precisamente, esta doble vertiente –positiva y negativa– del derecho a la intimidad, es lo que ha llevada a la aparición de nuevos derechos, como lo ha sido el caso del derecho fundamental a la protección de da-

se ha buscado dar cabida a las demandas de la sociedad. Tal como ha ocurrido con la llegada del desarrollo tecnológico que, junto a sus indiscutibles avances y progresos, ha generado nuevos fenómenos de agresión a los derechos y libertades del individuo, motivo por el cual se ha hecho necesario su reconocimiento en sede constitucional<sup>60</sup>.

De ahí que, la consagración del Derecho de Acceso a la Información Pública, se ha constituido como uno de los pilares del moderno Estado Social y Democrático de Derecho. Pero, dado el creciente desarrollo tecnológico, la materialización de este derecho ha ido va-

---

tos personales, o también, conocido como derecho a la autodeterminación informativa. Sobre esto último, puede verse, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo y PIÑAR MAÑAS, José Luis. *El derecho a la autodeterminación informativa*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Madrid, 2009.

Será analizada en el Capítulo Primero de esta investigación, a efectos de poder determinar cuál de ellas sería la que le daría vida a la Protección de los Datos Personales y, que lo llevaría a convertirse en un derecho autónomo e independiente del derecho a la intimidad.

- 60 El derecho a la intimidad, referente en el reconocimiento del Derecho a la Protección de Datos Personales y como un derecho de primera generación fue reconocido como tal dentro de la norma constitucional. En tal virtud, con las sucesivas generaciones de derechos, no constituye la sustitución global de un de derechos por otro. Sin embargo, en ocasiones, implica el reconocimiento de nuevos derechos que intentan dar repuestas a las nuevas necesidades históricas, mientras que en otras supone la redefinición o redimensión de viejos derechos. Tal como está aconteciendo con el fenómeno de la informática, de allí que el derecho a la intimidad haya alcanzando nuevos perfiles que exigen el reconocimiento constitucional. Para el estudio del derecho a la intimidad en el ámbito constitucional, véase GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo. "El derecho a la intimidad desde una perspectiva constitucional: Equilibrio, alcances, límites y mecanismos de defensa". Director: M. en D. ROA ORTIZ, Emmanuel. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. México, 2005. Para el caso de las generaciones de derechos, un estudio interesante es la obra de PÉREZ LUÑO, A. E. *La tercera generación de los derechos humanos*. Thomson-Aranzadi. Madrid, 2006; Para el tema de la Protección de Datos Personales puede verse HERRÁN ORTIZ, Ana Isabel. *El derecho a la protección de datos personales en la sociedad de la información*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 26. Universidad de Deusto. Bilbao, 2002; así como en GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo. "La protección de datos personales: Derecho fundamental del siglo XXI: Un estudio comparado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, núm. 120, Año XL, Septiembre-Diciembre. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2007.

riando paulatinamente<sup>61</sup>. Por lo que, hoy en día con este desarrollo el individuo ha comenzado a mantener una lucha constante en defensa de su libertad y, más aún, en lo que respecta a la intimidad y sus datos personales que se encuentran dispersos en diversas bases de datos a efectos de que no sean tratados y utilizados de manera indiscriminada<sup>62</sup>.

Aún y cuando la consolidación del acceso a la información en México, de alguna manera ha venido a poner ciertas limitaciones en lo que respecta a la vida privada y al tratamiento de los datos personales y mejor aún, dado la reciente incorporación del Derecho a la Protección de Datos Personales como un prerrogativa fundamental (Artículo 16, párrafo 2º)<sup>63</sup>, resulta necesario contar con una normativa específica que regule este derecho. Toda vez que, dado la gran cantidad de datos personales que se recogen a escala cada vez mayor, pueden llevar a una información fragmentaría pero múltiple de perfiles relativos a las personas. Puesto que dicha información podría ser un detonante en la admisión o exclusión de las relaciones jurídicas, administrativas, económicas o sociales, incidiendo sobre el principio de igualdad, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el acceso a la educación, la crédito, a los seguros, prestaciones sociales, etc.<sup>64</sup>

61 Cfr. GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo. “La protección de datos personales en el ámbito judicial: el caso del Poder Judicial del Estado de Michoacán”. *Op. cit.*, p. 86.

62 A manera de referencia se entiende por Bases de Datos “aquel depósito común de documentación, útil para diferentes usuarios y distintas aplicaciones, que permite la recuperación de la “información” adecuada, para la resolución de un problema planteado en una consulta. Documentación que se encuentra organizada y clasificada de acuerdo a sus contenidos y dentro de los cuales se puede encontrar información sensible o bien, que solo es de interés de la persona a la que está se refiere”. Por tanto debe apuntarse que, una base de datos en soporte electrónico que contenga datos personales debe estar sujeta a fines lícitos y legítimos y, por tanto, deberán estar actualizados. Cfr. DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Manual de derecho informático*. 7ª ed. Thomson Aranzadi. Navarra, 2005, p. 49.

63 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de Junio de 2009.

64 Vid. PÉREZ, María del Mar. “Intercambio de datos entre administraciones públicas”, en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2, UOC, en la página web [www.ouc.es.edu/idp/2/dt/esp/perez.pdf](http://www.ouc.es.edu/idp/2/dt/esp/perez.pdf) [accesada el 1 de Agosto de 2009].

De ahí que, en el ámbito del sector público resulta preocupante el poder que la Administración Electrónica puede tener para disponer de cualquier información personal que sea recogida de manera ilícita y con independencia de la finalidad originaria que la motive, hacen necesario el establecimiento de un equilibrio en la relación *e-Administración-Ciudadanos*, a fin de que se garanticen dos de los derechos más preciados por el hombre, como lo es su intimidad y la protección de sus datos personales.

Por lo que este último, luego de haberse convertido en una tarea pendiente por parte del legislador mexicano finalmente sería incorporado al texto constitucional mexicano<sup>65</sup>. Por lo que hoy día

65 A manera de esbozo, cabe destacar que en enero del año 2001 se presentó la primera iniciativa de Ley en materia de Protección de Datos Personales de manera conjunta con un proyecto de una *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* –en adelante, *Ley Federal de Transparencia* –, siendo esta última la que vería la luz, pues sería publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de Junio de 2002, esto, en virtud de que sus antecedentes se encontraban en una Reforma Constitucional llevada a cabo en el año de 1977 y en donde se reconoció por vez primera el “derecho a la información” –aunque vagamente–, como una “garantía electoral” y un atributo de los partidos políticos a partir del cual debían de informar al pueblo mexicano –aunque cada quien, en aquél entonces, lo entendió como quiso y puedo– sobre las actividades que venían realizando y sobre el presupuestos que gastaban. Por lo que en aquél entonces la Transparencia se convertiría en un tema de mayor relevancia para los legisladores, esto se hizo más evidente cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México afirmaría por primera vez que se trataba de una “garantía individual” (*Vid.* Tesis Aislada, Número P.XL/2000. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Abril de 2000, Tomo XI, p. 72). Esto, llevaría a un mayor estudio del aquél derecho haciéndose más evidente con la creación de una legislación secundaria en la materia en el año 2002, permitiéndose con ello una mayor regulación de este derecho, para que de todo persona pudiera acceder a la información que se encontraba en poder del Estado mexicano, es decir, se dotaría al ciudadano de un Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental en donde se podía conocer la información que fuera de su interés y que obrará en manos de los poderes del Estado. Así, con todo esto, la iniciativa de ley en materia de datos personales, fue un tema que no cobraría mucha relevancia, pero sí, se consideró pertinente establecer un principio general de protección a los datos personales en el marco de la Ley Federal de Transparencia. Un estudio más amplio sobre la evolución y consagración del derecho a la información en México puede verse en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *El derecho a la información*. Porrúa. México, 1984; SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *El derecho a la información*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2000; TREJO

puede leerse en el Artículo 16º “[...] Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros [...]”.

En esta tesitura, resulta de suma importancia el hecho de que se cuente con un mecanismo regulatorio de este derecho, pero sobre todo, para que con él pueda hacerse frente a las interconexiones de las bases de datos de administraciones públicas, ya que éstas incrementan el riesgo y suponen una mayor injerencia en este derecho fundamental de los ciudadanos. Por ello, resulta necesario que las mismas respeten el principio de proporcionalidad, con lo que se estaría obligando llevar a cabo una valoración en cada caso sobre el equilibrio entre el fin de la interconexión –el interés público y las potenciales ventajas para los ciudadanos en un procedimiento administrativo concreto– y la limitación que esto supone en el derecho fundamental a la Protección de Datos Personales<sup>66</sup>.

A lo que habría que añadir, el respeto a los supuestos que legitimen la cesión –esto es, que exista consentimiento del interesado, una habilitación legal, que la comunicación sea necesaria para verificar la exactitud de datos facilitados por el ciudadano que estén en poder de las administraciones públicas, que exista una relación negocial o que sea para competencias semejantes sobre materias comunes–, y teniendo siempre como referente el principio de calidad y finalidad de forma que, la transmisión de datos entre las administraciones se encuentre limitada de manera estricta para aquellos

---

DELARBE, Raúl. “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial”, en SALAZAR UGARTE, Pedro (Coord.). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. Op. cit., pp. 90-118. Así como en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado Constitucional*. LIII Legislatura de la Cámara de Diputados. Tomo II. México, 1985, pp. 6-40.

66 Cfr. TRONCOSO REIGADA, Antonio. “La administración electrónica y la protección de datos personales”. Op. cit., pp. 31-33.

datos necesarios para la resolución de algún procedimiento administrativo<sup>67</sup>.

Así mismo, cabe destacar, la obligación de informar al ciudadano sobre las cesiones que se hagan de sus datos entre las administraciones públicas, a fin de que pueda conocer quiénes saben de ellos, cuando éste se haya llevado sin su consentimiento a efectos de que *a posteriori* pueda controlar el uso de su información personal. Si bien no hace falta el consentimiento para el tratamiento de datos personales para el cumplimiento de funciones administrativas –lo que permite los tratamientos automatizados–, la Administración no puede imponer a los ciudadanos que se relacionen con ella a través de medios electrónicos.

Aspecto importante lo es el necesario el consentimiento del interesado cuando la Administración Pública recoge datos personales para ofrecer determinados servicios como los de noticias y alertas o para la introducción de *cookies* para dar un valor añadido, ya que éstas no son funciones administrativas. Se debe tener además en cuenta la seguridad de la información en el ámbito de la Administración Electrónica, dado que la autenticidad y la integridad de los datos personales y de los documentos administrativos es imprescindible para la tutela de los derechos y para el normal funcionamiento de la actividad administrativa.

Es por ello que, la Administración Electrónica debe facilitar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, especialmente del derecho de impugnación de aquellas decisiones administrativas adoptadas únicamente en virtud de un cruce de bases de datos.

En definitiva, como se aprecia del análisis la consagración del Derecho a la Protección de Datos Personales, viene de la mano del derecho de acceso a la información, toda vez que, en un principio por virtud de este, los datos personales se convertiría en una “garantía institucional” dado que no se trataba de un derecho, sino de un mandato del legislador quién a partir de este, deberá protegerse otros bienes jurídicos, como los datos personales, y recientemente, tendrá que serlo con el acceso y uso de los medios electrónicos por

<sup>67</sup> *Ídem*.

parte del ciudadano y que han sido implementados por parte de la Nueva Administración Pública.

## 5. LOS *RETOS* DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. CONSIDERACIONES FINALES

La realidad misma, nos ha puesto de manifiesto la necesidad de una apertura a nuevos campos de actuación por parte de la Administración Pública, consecuencia del fenómeno ya no sólo globalizador, sino por la necesidad de una nueva gestión Administrativa, a fin de que con ella se haga más transparente y eficaz la interacción con los ciudadanos. Por lo que hoy en día, las administraciones deben comprometerse con su época, a fin de que pueda enfrentar el reto de la digitalización en el marco del sector público, a fin de que pueda asegurarse la inclusión digital de todos los ciudadanos.

En este contexto, a fin de configurar una administración más moderna y transparente, lo será el *principio de eficacia y eficiencia* el eje principal de su función. Para ello, a efectos de poder garantizarse a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las administraciones públicas por virtud de la utilización de los medios electrónicos, se hace necesario existencia de una ley específica en materia de Administración Electrónica que aluda a la promoción y accesibilidad en el uso masivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación, así como a las políticas y programas que permitan una consolidación en la confianza de las instituciones públicas, con el afán de fortalecer los servicios del gobierno electrónico, para lo cual se deberá constituir bajo los principios de modernidad, competitividad y servicio al ciudadano, pero en ningún caso, haciendo referencia a limitaciones de la utilización de medios electrónicos, y menos, al respeto pleno de los derechos que los ciudadanos tiene reconocidos en la Constitución por virtud de su utilización, como podría serlo el respeto a su intimidad y a la Protección de sus Datos Personales.

Por lo que este proceso de cambio orientado hacia la administración, resulta fundamental consolidar la utilización de las nuevas tecnologías por la administración, ya que, como es sabido se trata de una exigencia constitucional (Artículo 73, Fracción XXIX-F) y una concreción del principio de eficacia *ad intra* de la Administración

Pública y, contando para ello de una serie de garantías que permitan el aseguramiento y constancia de los actos producidos por la administración y el uso por parte de los ciudadanos.

En definitiva, la utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación abren una nueva época en la actividad de las administraciones públicas y en su relación con los ciudadanos de forma que los procedimientos administrativos puedan llevarse a cabo con mayor rapidez, eficacia y economía de los tiempo y costes para todas las partes implicadas.

En suma, las comunicaciones y trámites en soporte electrónico deberán tener la misma validez legal que las tradicionales en papel, por lo que los datos personales de los ciudadanos deberán ser siempre tratados bajo las máximas garantías de seguridad y confidencialidad.

Además de ello, los ciudadanos no tendrán que aportar datos ni documentos que obren en poder de las administraciones públicas, pues para ello, las administraciones deberán garantizar la comunicación para que puedan intercambiar datos –previo autorización– que ya posean en lugar de pedirselos a los usuarios.

Asimismo, los servicios prestados de forma electrónica deben ofrecer un grado máximo de calidad, seguridad y confidencialidad de los datos, para ello, será precisión que la administración cuente con un sistema de vigilancia y garantías a fin de que se puedan asegurar los derechos de los usuarios de la *e-Administración*.

Es decir, la implantación de un efectivo y fiable sistema de Administración Electrónica que se extienda a todas las esferas de la actividad administrativa constituye uno de los principales retos que ha de afrontar la administración con miras a la definición de un nuevo sistema para hacerlo más eficaz y transparente en relación con sus ciudadanos y con la finalidad de garantizar sus derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BECK ULRICH. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuesta a la globalización*. Paidós. Barcelona, 1998.
- BENDA, Ernesto. “Dignidad humana y derechos de la personalidad”, en BENDA, Ernesto, *et al. Manual de Derecho Constitucional*. 2ª ed. Marcial Pons. Madrid, 2001.
- BERNADÍ GIL, Xavier. “Derecho público y administración electrónica. Una visión panorámica”, en *Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas*, núm. 1. Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía, 2005.
- CARBONELL, Miguel. *El régimen constitucional de la transparencia*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2008.
- CARBONELL, Miguel y BUSTILLOS ROÑEQUI, Jorge (Coord.). *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en Materia de transparencia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. México, 2007.
- CASTELLS, Manuel. *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. De-bolsillo. Barcelona, 2001.
- \_\_\_\_\_. *La era de la información*. Alianza Editorial. Madrid, 1997 y 1998.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *Administración electrónica*. Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2007.
- CRIADO, J. Ignacio y RAMILO, M. Carmen. “Gobierno y Administración Pública en la sociedad de la información”, en *Revista Análisis Local*, vol. VI, núm. 51. Madrid, 2003.
- DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Manual de derecho informático*. 7ª ed. Thomson Aranzadi. Navarra, 2005.
- FABRA VALLS, Modesto y BLASCO DÍAZ, José Luis. *La administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*. Universidad Jaume I. Castellón, 2007.
- FARIÑAS DULCE, María José. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid & Dikynson. Madrid, 2004.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. “La experiencia europea en materia de Transparencia administrativa y acceso a la información”, en CONCHA CANTÚ, Hugo A. y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Transparentar el Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2005.

FROSINI, Vittorio. “Influencia de los nuevos sistemas de acceso a las informaciones sobre sociedades”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 17. Universidad de Extremadura. Extremadura, 1999.

\_\_\_\_\_. “L’informazione pubblica e la riservatezza privata”, en *Rivista Tributaria*, núm. 1-2. 1973.

GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo. “Hacia una eficaz protección de los datos personales en la Administración Electrónica: Cuestiones globales”, en Instituto Estatal de Acceso a la información Pública del Estado de Oaxaca, en la página *web* [www.ieaip.org.mx/ensayos/#2](http://www.ieaip.org.mx/ensayos/#2) [accesada el 14 de Mayo de 2009].

\_\_\_\_\_. “Hacia una eficaz protección de los datos personales en la Administración Electrónica: Cuestiones globales”, en Instituto Estatal de Acceso a la información Pública del Estado de Oaxaca, en la página *web* [www.ieaip.org.mx/ensayos/#2](http://www.ieaip.org.mx/ensayos/#2) [accesada el 14 de Mayo de 2009].

\_\_\_\_\_. “La protección de datos personales en el ámbito judicial: el caso del Poder Judicial del Estado de Michoacán”, en *Revista Derecho Comparado de la Información*. Núm. 10, Julio-Diciembre. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas/Fundación Konrad Adenauer. México, 2007.

\_\_\_\_\_. “La protección de datos personales: Derecho Fundamental del Siglo XXI: Un Estudio Comparado”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, núm. 120, año XL, Septiembre-Diciembre. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2007.

\_\_\_\_\_. “El derecho a la intimidad desde una perspectiva constitucional: Equilibrio, alcances, límites y mecanismos de defensa”. Director: M. en D. ROA ORTIZ, Emmanuel. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. México, 2005.

GARCÍA-BERRÍO HERNÁNDEZ, Teresa. *Informática y libertades. La protección de datos personales y su regulación en Francia y España*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia. Murcia, 2003.

HERRÁN ORTIZ, Ana Isabel. *El derecho a la protección de datos personales en la sociedad de la información*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 26. Universidad de Deusto. Bilbao, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós. Barcelona, 2001.

JARQUE URIBE, Carlos M. “Aplicación de las nuevas tecnologías en la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública. El Desarrollo Informático en la Administración Pública*, núm. 99. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México, 1998.

LANVIN, Bruno, et al, (coord.). *The global information technology report*. Oxford Universtiy Pres. New York, 2002-2003.

Ley 11/2007 Española, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, publicada el *Boletín Oficial del Estado* el 23 de Junio de 2007.

Libro Blanco sobre la Administración Electrónica y la Protección de Datos Personales, núm. 27, Julio, *Documentos del Instituto Nacional de Administración Pública*. Ministerio de Administración Pública. Madrid, 2003.

LIII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*. Tomo II. LIII Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1985.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. “Derechos fundamentales y acceso a la información pública: Los desafíos de una legislación necesaria”, en CARBONELL, Miguel (Coord.). *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México/ et al. México, 2002.

\_\_\_\_\_. “El derecho a la información como derecho fundamental”, en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva*. UNAM. México, 2000.

\_\_\_\_\_. *El derecho a la información*. Porrúa. México, 1984.

LÓPEZ SÁNCHEZ ACEVEDO, Lauro. “Análisis comparativo del uso de la informática en la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública. El Desarrollo Informático en la Administración Pública*,

- núm. 99. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México, 1998.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo y PIÑAR MAÑAS, José Luis. *El derecho a la autodeterminación informativa*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Madrid, 2009.
- MARTÍNEZ USERO, José Ángel. *La gestión del conocimiento en la administración electrónica*. Arco/Libros. Madrid, 2007.
- MIR PUIGPELAT, Oriol. *Globalización, Estado de derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*. Civitas. Madrid, 2004.
- NORA, Simon y MINC, Alain. *La informatización de la sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (coord.). *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Lex Nova. Valladolid, España, 2005.
- ORWELL, George. 1984. Ediciones Destino. Barcelona, 2005.
- PÉREZ LUÑO, A. E. *La tercera generación de los derechos humanos*. Thomson-Aranzadi. Madrid, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. 9ª ed. Tecnos. Madrid, 2005.
- PÉREZ, María del Mar. “Intercambio de datos entre administraciones públicas”, en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2, UOC, en la página web [www.ouc.es.edu/idp/2/dt/esp/perez.pdf](http://www.ouc.es.edu/idp/2/dt/esp/perez.pdf) [accesada el 1 de Agosto de 2009].
- Proyecto de Decreto por el que expide la Ley para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en México*, aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 2 de abril de 2009.
- ROJAS CABALLERO, Ariel A. *Las garantías individuales en México: Su interpretación por el Poder Judicial de Federación*. Porrúa. México, 2003.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.). *EL derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias*. Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2008.
- SANCHO, David. “Gobierno electrónico y participación. Factores de éxito para su desarrollo”, en *Revista CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 25,

Febrero, 2003, pp. 202-222, en la página *web* [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) [accesada el 30 de Julio de 2009].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *El derecho a la información*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2000.

TREJO DELARBE, Raúl. “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial”, en SALAZAR UGARTE, Pedro (Coord.). *El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana. Razones, Significados y Consecuencias*. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2008.

TRONCOSO REIGADA, Antonio. “La administración electrónica y la protección de datos personales”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 16, Septiembre, 2008.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica: Estudio introductorio y compilación*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

WARREN, Samuel D. y BRANDEIS, Louis D. “The right to privacy”, en *Harvard Law Review*, vol. 4, núm. 5. 1890. [Traducción al castellano por PENDAS, Benigno y BASELGA, Pilar, titulada, *El derecho a la intimidad*. Tecnos. Madrid, 1995].

WHITAKER, Red. *El fin de la privacidad. Como la vigilancia total se está convirtiendo en realidad*. Paidós. Barcelona, 1999.

### III. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO ALTERNATIVA REAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CASO ESPECIAL ESTADO DE QUERÉTARO

Héctor Felipe Rosas Rodríguez\*  
Jesús Arturo Vallejo Mauricio\*\*

#### 1. INTRODUCCIÓN

En abril de 2002 se aprobó por todos los partidos políticos y en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, siendo este un hecho histórico. Y en el año de 2006, los estados de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, presentaron una iniciativa que reformaba el Artículo 6º constitucional en materia de Transparencia, queriendo dotar de principios constitucionales al Derecho de Acceso a la Información, al mismo tiempo de una base sólida institucional para proteger este derecho, sería la reforma que colocaría a México en la vanguardia mundial en materia de Transparencia y en la máxima utilización de la tecnología en la promoción de tal derecho, lográndose hasta su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 de julio de 2007.

La Reforma Constitucional pone a México en el país más innovador en la materia, haciendo urgente el actuar de todos los legisladores tanto federales como los estatales en las modificaciones

\* Ex capacitador del área de capacitación y Difusión de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en el estado de Querétaro (CEIG).

\*\* Coordinador Editorial en el Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C. (IAPQ) y en la Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C. (FUNDap).

correspondientes a sus constituciones locales, esto derivado del transitorio que da el plazo de un año para que los 33 congresos locales ajusten sus leyes secundarias al mandato constitucional y da un plazo de dos años para que todas las entidades federativas tengan en marcha sus sistemas electrónicos para el uso de este derecho, al igual que sus municipios que les correspondan y que sean de 70,000 mil habitantes.

Por lo cual el Estado de Querétaro, no se ha quedado atrás, ya que se aprobó su *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* en el año de 2003, reformándose en el 2008, poniéndose en práctica lo referente a la elaboración de los portales *web* en cada uno de sus municipios, por lo que se da cumplimiento a lo establecido en los transitorios de la Carta Magna; por otro lado, el legislador queretano aprobó el pasado mes la *Ley de Participación Ciudadana*, faltando solamente su publicación por parte del Ejecutivo, y donde se puede ver que el Ejecutivo ha otorgado más herramientas de participación directa al ciudadano, dándole como herramientas: el *referéndum*, el *plebiscito*, la iniciativa popular y los cabildos abiertos, para evitar los excesos del poder en que puedan incurrir los gobernantes, los servidores y funcionarios públicos en su presente mandato. Otro de los aspectos relevantes en la política y en la democracia del Estado mexicano, se ve con la reciente propuesta que ha hecho el presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, donde se ve claramente la intención de dotar al gobernado con más herramientas democráticas para que el ciudadano acceda a las herramientas de una plena Participación Ciudadana en la vida del País.

De lo anterior, se pretende dar en este trabajo un panorama general del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia en el Estado de Querétaro, donde se visualiza un claro y contundente avance en la materia, no dejando a un lado que se ha visto envuelta en fuertes conflictos políticos derivados del actuar de los anteriores legisladores (LV legislatura del Estado de Querétaro) y los comisionados de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro (CEIG), preservándose siempre la legalidad, la justicia y la equidad del Derecho.

## 2. PALABRAS CLAVES

- *La cultura de la legalidad*: es el conocimiento que un pueblo tiene de sus derechos y obligaciones.
- *Rendición de Cuentas*: es esencial dentro de una democracia; garantiza que el servidor público actúe con Transparencia.
- *Transparencia*: permite evidenciar los logros y errores de la actuación cotidiana de nuestros gobernantes y facilitar el Acceso a la Información Pública relevante; con lo cual se convierte en un antídoto ideal para erradicar prácticas irregulares como la corrupción, la manipulación de datos y documentos públicos, así como la ineficiencia de las autoridades.
- El hecho de que la *Rendición de Cuentas* y la *Transparencia* sean un contrapeso efectivo al ejercicio arbitrario del poder público y una forma de mantener informada a la opinión pública los convierte en elementos fundamentales para el buen funcionamiento de las instituciones públicas.
- *Valores democráticos*.
- Las conductas que consideres violatorias de las normas y principios que rigen la conducta de un servidor público denúncialo ante el órgano interno de control.
- La *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*: permite saber cuáles son las obligaciones de los servidores públicos.
- *Derechos fundamentales*: son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar.
- *Participación Ciudadana*: es el vínculo a través del cual se mejora la comunicación entre la Administración Pública y sus gobernados, a fin de que conjuntamente determinen necesidades, visualicen posibles soluciones, las jerarquicen, asumiendo el compromiso de ejecutarlas.

## 3. SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

En México y en el mundo nadie cuestiona de la importancia que tiene los Derechos Humanos y de los Fundamentales (las garantías individuales o sociales), ya que llegan a determinar el orden jurídico

nacional y por tanto se constituyen en valores y principios fundamentales que integran el principal pilar de la Constitución.

Cuando se habla de democracia no solo hay que entenderla desde el punto de vista formal o procedimental. No se reduce exclusivamente a un método para la toma de decisiones colectivas. Se podrá decir que junto con reglas procedimentales que expresan la soberanía popular y el juego de las mayorías, la democracia, también posee una dimensión sustancial en tanto práctica y modo de vida, y en tanto a contenidos que hay que respetar, garantizar y, además, permitir desarrollar. Es este ámbito, que hace referencia al que de las decisiones, el que viene estructurado y delimitado principalmente por los Derechos Humanos.

Las generaciones por las cuales ha pasado los Derechos Humanos, las podemos aludir de la siguiente forma:

*1ra. Generación:* Son los *Derechos Fundamentales*, ya que estos están basados en la *libertad positiva* o de ejecución externa; aunque unos pocos pueden ser vistos sólo como derivaciones directas o indirectas de los derechos de primera generación, como el derecho a la vida, la libertad y la integridad física.

Otros los llaman los *derechos civiles y políticos*, donde se impone al Estado a respetar siempre los Derechos Fundamentales del ser humano.

*2da. Generación:* La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, incorporados en la Declaración de 1948, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.

La constituyen los derechos de tipo colectivo, constituyendo la obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.

*3ra. Generación:* Son los denominados *derechos del pueblo o de solidaridad*, surgen como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones; así como, de los distintos grupos que los integran; normalmente se incluyen en ella derechos heterogéneos como el derecho a la paz, a la calidad de vida o las garantías frente a la manipulación genética.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico e interno del Derecho, Luigi Ferrajoli señala que los Derechos Fundamentales

son los vínculos y los límites normativamente impuestos tanto a las decisiones de las mayorías como el libre mercado. Circunscriben la esfera de lo indecible, de lo que no puede ser decidido o debe ser decidido, expresándose respectivamente como prohibiciones (derechos de libertad) y obligaciones públicas (derechos sociales). “Por derechos fundamentales entiende todos aquellos derechos<sup>1</sup> subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”. Es una definición teórica, no dogmática, además de formal y estructural, entre otras razones porque prescinde de constituciones, leyes fundamentales u ordenamientos positivos específicos, es decir, de las normas de un ordenamiento concreto, aunque haga referencia en sentido general a los Derechos Fundamentales positivados por leyes y constituciones en las actuales democracias occidentales; y así mismo, por que se basa únicamente en el carácter universal de su imputación, o sea, atiende a un sentido puramente lógico y valorativo de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son titulares de los mismos.

Los países democráticos occidentales de tradición europeo-continental y anglosajona se adscriben bajo el denominado paradigma del constitucionalismo rígido o del Estado Constitucional y Democrático del Derecho, en donde el poder del pueblo es un poder limitado en la toma de sus decisiones por los Derechos Fundamentales sancionados en las constituciones, no pudiendo ser estos derogados, suprimidos o eliminados. Ni los poderes públicos, ni los privados deben rebasarlos por acción o por omisión, habiendo una sujeción del derecho al derecho<sup>2</sup>.

De la misma manera sobre el papel en América Latina, teniendo en cuenta los distintos y peculiares contextos, casi todos los países adoptan este mismo modelo de estado, cuyo primer precedente se asienta en la etapa constitucionalista liberal del siglo XIX, tras la emancipación de la corona española. En cada uno de los países la-

- 1 FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta. Madrid, 2001, p. 36.
- 2 VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo. *Derechos Humanos y Constitución. Alternativas para su protección en México*. Colección Constitucionalismo y Derecho Público, estudios. FUNDAp. Querétaro, México, pp. 25-35.

inoamericanos se establece una Constitución como norma de normas en la cual se reconocen derechos y principios entendidos como límites y vínculos de carácter sustancial. Pero ya hemos comentado en otras ocasiones el abismo que existe en aquellas latitudes, entre el discurso, en este caso normativo, y su puesta en práctica, entre la normatividad y la efectividad de la misma. Pese a existir un reconocimiento de la importancia de los Derechos Fundamentales o Derechos Humanos constitucionalizados, los mecanismos de no aplicabilidad y la ausencia de garantías convincentes estarían a la orden de todos los días. Son muchos los seres humanos que no pueden disfrutar ni reapropiarse de sus capacidades reflejadas en la imagen de los derechos.

En este sentido, se destaca de la formulación de Ferrajoli sobre los Derechos Fundamentales, y lo que nos parece más interesante a efectos de este trabajo, tiene que ver con el grado de extensión a que hace referencia el “todos” los seres humanos, vinculado con el nivel de igualdad jurídica al que alude y en relación a la cuantificación universal de los tipos de sujetos que de tales derechos son titulares.

La personalidad, la ciudadanía y la capacidad de obrar determinan las clases de sujetos a quienes la titularidad de los derechos está normativamente reconocida. Los criterios que se establezcan para adjudicar a los individuos la categoría de persona, ciudadano o capaz de obrar les otorgan el reconocimiento de los Derechos Fundamentales reflejados en cada norma constitucional. Tales ideales determinan las clases de sujetos a quienes la titularidad de los Derechos Fundamentales esta normativamente reconocida. Quienes no reúnen ninguno de los requisitos exigidos para alguno de las tres, no poseerán los *status* correspondientes a tal tipo de derechos subjetivos. Por esta razón el *iusfilosofo* italiano aclara que la universalidad de los Derechos Fundamentales no es absoluta, sino relativa. El alcance de la cuantificación universal del “todos” depende de los presupuestos que se establecen para considerar a alguien persona, ciudadano y/o capaz de obrar. De ahí, que estas identidades, en cuanto a condiciones de la igualdad titularidad de todos los diversos tipos de Derechos Fundamentales, son... los parámetros tanto de la igualdad como la desigualdad en *droits fondamentaux*, a lo

largo de la historia, se puede comprobar las múltiples y variadas limitaciones y discriminaciones que han hecho por medio de esta triada. Ampliando el esquema y la dimensión a procesos que acaban frustrados o aniquilados por lógicas de imperio, Derechos Humanos están en toda manifestación de resistencia frente a la destructividad de un sistema que diluye y destruye a los individuos. Cualquier resistencia frente al exceso de poder es una fuente de creación de derechos que debe culminar en su institucionalización, pero el grado de su reconocimiento es construido no solo por los tribunales de justicia sino por la totalidad de la ciudadanía. Los seres humanos en la producción de su existencia, se objetivan y proyectan en procesos, productos e instituciones necesitan de las mediaciones para vivir. Pero cuando estas se absolutizan, cuando esos procesos, productos e instituciones no pueden ser reconocidos y controlados en sus lógicas y caracteres como producción humana y enfrentan a quienes los construyen como si fueran extraños y ajenos entonces, los Derechos Humanos sirven de instrumentos racionales con lo que se interpela la contingencia de la condición humana. En los momentos que nos oponemos a la obstaculización de las mediaciones que administran nuestras vidas, nos desarrollamos y gritamos como sujetos. Por medio de los derechos humanos interpelamos a los medios que utilizamos para obtener determinados fines para así evitar nuestra transformación en objetos dependientes. Y lo logramos actuando por medio del conjunto de tramas sociales que vamos hilando y haciendo colectivamente. El ser humano tiene que poseer la capacidad de discernir sobre los excesos de poder y las instituciones que lo representan. Los Derechos Humanos entendidos desde una perspectiva emancipadora que pretende contribuir al incremento de niveles de humanización, podrían concebirse como el conjunto de prácticas sociales, simbólicas culturales e institucionales que reaccionan contra los excesos de cualquier tipo de poder y en donde se impiden a los seres humanos constituirse como sujetos.

#### 4. CULTURA DE LA LEGALIDAD

Una sociedad puede ser considerada como democrática y logre los objetivos económicos, políticos y culturales que se plantea, necesita de una serie de elementos fundamentales como el equilibrio entre poderes públicos; la creación de un sistema de partidos competitivo; elecciones transparentes y confiables ciudadanos libres y autónomos; servidores públicos responsables y comprometidos con su función pública y social, así como una opinión pública bien informada. El *principio de la legalidad* se convierte en el elemento fundamental para que las normas creadas por la propia sociedad a través de sus representantes electos democráticamente, se cumplan de manera satisfactoria; de no ser así se ponen en riesgo el conjunto de principios democráticos y valores éticos como la libertad, la igualdad, tolerancia certeza, solidaridad, justicia, participación social, equidad de género, seguridad, respeto, honestidad, entre otros, de ahí que cualquier situación en donde la legalidad se vea afectada, impactara en mayor o menor grado el resto de los valores democráticos.

##### 4.1. CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Se puede definir como el conocimiento que una sociedad tiene de sus derechos y obligaciones. Este conocimiento se adquiere a través de las acciones y esfuerzos de instituciones públicas y organizaciones sociales que promueven el contenido y los alcances de las normas jurídicas y que además, muestran los beneficios sociales e individuales que se tienen al cumplir las leyes o reglas establecidas. La cultura de la legalidad comienza con el proceso de “socialización” de las normas jurídicas, morales y de convivencia social; esto es, cuando se transmiten los mandatos y reglas que se tienen que cumplir al momento de relacionarse unas personas con otras. Esta socialización busca establecer una sana convivencia mediante el respeto a las normas formuladas por la propia sociedad, ya sea en el ámbito jurídico, moral o social (reglas de cortesía, hábitos, costumbres, tradiciones, etc.).

En este proceso de socialización intervienen con distinta intensidad factores psicológicos, familiares, culturales e ideológicos aun-

que siempre con el mismo objeto: lograr que el individuo identifique cuales son las acciones que se esperan de él, cuales son las que puede realizar o exigir y cuáles son las que implican una sanción; entendida esta última no solo como castigo o multa, sino como una consecuencia no deseada por el mismo sistema normativo o por la sociedad. En este proceso intervienen los padres, la escuela, la familia, las amistades, y en general, el círculo cercano de relaciones personales que surgen a partir del momento en que el individuo comienza a interactuar y comunicarse con los demás.

De forma paralela al proceso de socialización, la persona desarrolla un proceso interno –íntimo– en que hace suyas las normas denominado proceso de internalización, mediante el cual jerarquiza, analiza y valora las conductas contenidas en ellas a partir de su propia convivencia con el mundo exterior y en relación estrecha con sus pensamientos, reflexiones y experiencias. Cuando las personas reflexionan las leyes y las consideran útiles y validas para el bien de sí mismos y de la sociedad, las hacen suyas, las valoran y las respetan. La internalización de principios y valores éticos desempeña un rol fundamental en la construcción de la cultura de la legalidad y en el fortalecimiento del sistema democrático; gracias a que estos principios no dependen de apreciaciones personales o colectivas sino de criterios objetivos, racionales y universales que justifican la realización de una conducta en un determinado sentido, el proceso de internalización se basa en valores éticos universalmente establecidos como la justicia, respeto, tolerancia, solidaridad, honestidad, honradez, etc.

La Cultura de la Legalidad no se puede separar de las obligaciones y funciones de los servidores públicos, ya que ellos requieren desarrollarla para fortalecer la estabilidad del gobierno y de la sociedad. La Cultura de la Legalidad promueve una convivencia social y política marcada por el ejercicio pleno de derechos y el cumplimiento de las obligaciones por parte de quienes gobiernan y de quienes son gobernados, en la medida en que se construya y fomente una Cultura de la Legalidad que colabore en el fortalecimiento de la democracia, será más fácil para las instituciones públicas eliminar los problemas relacionados con el incumplimiento de las normas jurí-

dicas, además, con ello, se garantizara que las generaciones futuras consideren a los principios o valores democráticos como elementos cotidianos en su entorno social y no como elementos ideales que no pueden concretarse en el mundo real. Las instituciones públicas y sus funcionarios tienen una responsabilidad ineludible, al ser las instancias responsables no solo de aplicar y cumplir la ley en todas sus actuaciones, sino también de prevenir y sancionar las conductas ilícitas. Esto implica el conocimiento de las leyes por parte de todos los servidores públicos.

Este compromiso de las instituciones públicas tiene una mayor relevancia cuando el cumplimiento de las normas jurídicas involucra conceptos como la Rendición de Cuentas, la Transparencia Gubernamental y la protección de Derechos Fundamentales establecidos en nuestra Constitución, en tratados internacionales y en las constituciones estatales. Cualquier violación en los mismos se convierte en un obstáculo para el desarrollo económico, social y cultural del país y repercute, por ejemplo, en los programas sociales destinados a la educación, la salud o el combate a la pobreza. En estos casos, la falta de mecanismos de Rendición de Cuentas, la ausencia de Transparencia en la gestión pública o la violación a cualquier Derecho Fundamental, son fenómenos que se traducen en problemas concretos para la población. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta nuestro país es, sin duda, la falta de cumplimiento de las normas jurídicas por amplios sectores de la población. Aunque estas faltas se presenten de manera esporádica o en circunstancias aparentemente irrelevantes como cuando se llega diez minutos tarde al trabajo o se utilizan recursos de la institución para uso personal, afectan tanto al entorno privado como público y en este caso a las instituciones públicas la existencia de este fenómeno denominado comúnmente como “crisis de legalidad” tiene sus raíces en diversos factores sociales, culturales, económicos y políticos, y se relaciona con circunstancias nacionales o regionales específicas como el incremento en los índices de impunidad, corrupción, y criminalidad; la falta de confianza hacia las instituciones públicas o la descomposición social y familiar. En cualquier caso, este fenómeno pone en riesgo los cimientos y estructura del gobierno

democrático, entendido este último, como la organización política conformada por instituciones regidas por el principio de legalidad, las cuales están comprometidas a garantizar el ejercicio pleno de los Derechos Fundamentales y velar por el cumplimiento de las obligaciones y funciones del servidor público.

Incumplir las normas constantemente trae consigo la ineficiencia del gobierno, con efectos perjudiciales para el desarrollo político, económico y cultural de la sociedad. En la medida en que los principios o valores fundamentales se ven violentados por fenómenos como la impunidad, la corrupción, el acceso desigual y deficiente a la justicia, el ejercicio arbitrario de las funciones públicas, y lo que es más grave, el surgimiento en la ciudadanía de conductas contrarias al buen funcionamiento de las instituciones.

Estas conductas contrarias a la ley denominadas también como ilícitas o ilegales, no solo traen como consecuencia sanciones económicas (multa), patrimoniales (embargo), administrativas (inhabilitación) o privativas de la libertad (cárcel), también afectan la confianza y credibilidad de la instituciones públicas ya sea por los actos irregulares cometidos por sus servidores, o por la ineficiencia en la prevención y solución de dichos actos. Sin hacer un análisis detallado de los supuestos en que una persona puede caer en una conducta ilícita, a grandes rasgos este tipo de acciones se suelen presentar bajo tres modalidades:

*Por desconocimiento de la ley.* Como nuestro marco jurídico esta conformado por miles de reglas, difícilmente se puede exigir el conocimiento completo de las mismas; ni siquiera los abogados, jueces o legisladores tienen un dominio pleno de ellas. Sin embargo, la ignorancia o desconocimiento de las leyes no puede ser argumentada como una causa válida para incumplirlas, menos cuando la persona que se encuentra en este supuesto tiene la obligación de conocer su contenido.

*Por intención o imprudencia.* Las personas pueden ser responsables de la violación de una norma, ya sea por cometer una conducta prohibida u omitir una obligación.

*Por valores morales y creencias religiosas.* En estricto sentido, en estos casos el principio de igualdad debe prevalecer sobre la pretensión de la minoría inconforme; es decir, la norma debe estar por

encima de lo que la minoría considere como válido por estar contra de sus creencias religiosas. No obstante quienes elaboran las leyes pueden establecer supuestos de excepción para un determinado sector de la sociedad u otorgar el derecho de objeción de conciencia bajo ciertas condiciones, conductas que en sentido estricto no tienen una relación directa con el incumplimiento de una norma, pero en cualquier momento pueden detonar conductas que violen el ordenamiento jurídico e institucional.

*En un primer grupo se encuentra el sentido de conveniencia* mostrado ante el derecho y la autoridad el cual está basado en la idea de acatar las normas para no ser sancionado, o porque al hacerlo se recibe un beneficio personal, dejando abierta la posibilidad de incumplirlas cuando la ley no sea favorable.

*El segundo grupo de conductas son aquellas que representan un riesgo futuro para el gobierno y la sociedad, postular ideas o valores totalmente contradictorios con los principios democráticos, los cuales pueden derivar en conductas ilícitas, un ejemplo de estas conductas las encontramos en simpatizantes de grupos fundamentalistas –guerrilleros o terroristas o bien en personas que consideran a la corrupción o al narcotráfico como formas fáciles y rápidas para obtener beneficios, frente a este tipo de conductas la Cultura de la Legalidad se convierte en uno de los elementos fundamentales de las sociedades contemporáneas, en la medida en que tiene como finalidad lograr que la ciudadanía este convencida de que la mejor convivencia social proviene del cumplimiento de las normas y valores democráticos. El servidor público tiene un rol fundamental en la construcción de la Cultura de la Legalidad, en virtud de que esta comienza con las personas responsables de aplicar y de salvaguardar las normas jurídicas. Para cumplir con ese fin, el funcionario tiene como guías fundamentales de su conducta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas.*

## 5. RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

Hasta hace poco tiempo, era bastante común pensar que una sociedad se consideraba democrática cuando participaba en la creación

de gobiernos a través de elecciones libres, confiables y frecuentes, con autoridades electorales imparciales e independientes, sin embargo, conforme estas sociedades se hicieron más complejas y difíciles de gobernar, como en el caso de la sociedad mexicana, el hecho de contar con elecciones libres y democráticas no generó automáticamente el buen funcionamiento de las instituciones públicas ni el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, traducido en programas y políticas públicas eficientes, en este sentido, el desarrollo de las sociedades democráticas ha puesto en evidencia que, aparte de buscar la construcción y fortalecimiento de las autoridades, se deben establecer mecanismos institucionales de Rendición de Cuentas y Transparencia enfocados a eliminar los excesos generados por el ejercicio del poder, así como a ofrecer a la ciudadanía la información detallada sobre el desempeño de sus gobernantes, para que cuente con mayores elementos al momento de evaluar al servidor público en lo particular y a su institución de manera general. Por ello, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el Acceso a la Información Pública por parte de los ciudadanos, pasando por los procedimientos de vigilancia e investigación de las conductas ilícitas cometidas por los servidores públicos, hasta terminar en el castigo electoral de los ciudadanos a un partido político o a sus representantes.

El hecho de que la Rendición de Cuentas y la Transparencia sean un contrapeso efectivo al ejercicio arbitrario del poder público y una forma de mantener informada a la opinión pública de las acciones del gobierno, las convierte en elementos fundamentales para el buen funcionamiento de las instituciones públicas, incluso, cada vez que estos mecanismos logran su objetivo, la democracia –como forma de vida y práctica institucional– se ve fortalecida por contar con ciudadanos más informados, consientes de los logros y defectos de sus gobernantes, y por lograr sancionar a quien cometió una conducta que violenta el orden jurídico y la convivencia social.

En el desarrollo y funcionamiento de la Rendición de Cuentas y de la Transparencia se pueden identificar tres dimensiones: la jurídica, la ética y la funcional.

*Dimensión jurídica.* Se ubican todas las normas que regulan la naturaleza y alcances de la Rendición de Cuentas y de la Transparencia, como por ejemplo, las reglas relativas al procedimiento administrativo seguido en contra de un servidor público que cometió una falta administrativa, o las reglas que establecen el manejo de datos y documentación de carácter público.

*Dimensión ética.* Comprende todas aquellas conductas que se derivan del compromiso personal que tiene la autoridad con principios ético-profesionales, asumidos por el servidor de una forma libre y consciente en el ejercicio de sus funciones, tales como la justicia, igualdad, integridad, racionalidad, generosidad, bien común, respeto, espíritu de servicio, liderazgo, entre otros.

Estos valores están reconocidos en la propia legislación, como el caso de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que en su artículo 7, considera a la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia como principios rectores de su conducta; aunque también están presentes en la gran diversidad de códigos de ética o de conducta aprobados por las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno, dentro de los cuales destacan la integridad, honradez, imparcialidad, justicia, Transparencia, Rendición de Cuentas, generosidad, igualdad, respeto, liderazgo y bien común.

*Dimensión funcional.* Se refiere al grado de eficiencia y eficacia mostrado por el servidor público en su trabajo cotidiano. No basta con que la autoridad cumpla la ley y este comprometida con valores ético-profesionales; cuando se requiere que esta realice sus labores de forma eficiente y eficaz, con el objeto de evitar, en la medida de lo posible, errores en las decisiones tomadas, lograr los objetivos programados, así como brindar a la ciudadanía el mejor servicio. En ello radica la importancia de mantener una constante capacitación y actualización de los servidores públicos.

Estas tres dimensiones sirven para identificar las normas e instituciones involucradas en la Rendición de Cuentas y en la Transparencia de la función pública, para valorar la forma en que los valores éticos son cumplidos y respetados por los servidores públicos, así como, para medir el éxito o fracaso de las acciones y programas gu-

bernamentales en relación con los beneficios sociales, económicos y culturales obtenidos por la población.

### 5.1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Los mecanismos de Rendición de Cuentas varían según la forma de gobierno y el tipo de sociedad. No obstante el objetivo final de toda sociedad democrática es el mismo: contar con acciones eficientes y transparentes de Rendición de Cuentas que permitan sancionar a los servidores públicos que cometen alguna irregularidad y que sirvan también para prevenir o inhibir conductas ilícitas.

En términos generales la Rendición de Cuentas se define como: la obligación de los servidores públicos de transparentar y explicar su comportamiento y sus decisiones dentro de la esfera pública. En otras palabras para el servidor público, rendir cuentas implica asumir ante la sociedad la responsabilidad de desempeñar adecuadamente sus funciones y de estar sujeto al seguimiento que la propia sociedad realice de su desempeño. De ahí, que todo servidor público este obligado a actuar con eficiencia y calidad, buscando siempre la mejora y optimización de los recursos públicos. La Rendición de Cuentas implica la valoración de los actos del servidor público que estén relacionados con sus funciones institucionales en los cuales se constate su honestidad, eficiencia y profesionalismo aunque en algunas ocasiones también abarcan aspectos de su vida privada, como conocer su situación económica mediante sus declaraciones patrimoniales. Para cumplir con la obligación de rendir cuentas, es necesario establecer y regular los mecanismos de control y vigilancia que permitan evaluar objetivamente el desempeño de cada funcionario e identificar conductas ilegales, para que en caso de ser comprobada una violación a la ley, se le sancione conforme a lo dispuesto de las normas aplicables.

### 5.2. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Se pueden dividir en dos grupos conformados por:

*Medidas de control, vigilancia y registro que puede llevar a cabo una institución en relación con otra.* Un ejemplo claro es el juicio político y la revocación de mandato, los cuales sirven para determi-

nar si es procedente sustituir o inhabilitar a un funcionario que fue electo democráticamente.

*Formas en que la ciudadanía monitorea y evalúa el desempeño de sus autoridades.* Contempla las acciones que puede efectuar la sociedad para exigir la investigación y sanción de actos ilegales por parte de las autoridades competentes, mediante la presentación de denuncias o el inicio de un procedimiento. Estas acciones ciudadanas, en muchas ocasiones, se basan en la obtención de información y en la sistematización de datos que efectúan las personas en lo particular o las organizaciones sociales especializadas en monitorear y evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus servidores.

### 5.3. FUNCIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La Rendición de Cuentas es un elemento fundamental de la democracia que permite a la ciudadanía evaluar y conocer el desempeño de sus gobernantes. Aunado a los procedimientos efectuados para identificar posibles infracciones a la ley y mantener informada a la ciudadanía de las acciones de gobierno, la Rendición de Cuentas cumple varias funciones tanto al interior como al exterior de las instituciones públicas; dentro de las cuales destacan:

*Función informativa.* Es aquella que establece la forma y las condiciones que el servidor público está obligado a informar sobre su actuación y, en algunos casos, sobre ciertos aspectos personales como su situación económica, a través de las declaraciones patrimoniales.

*Función argumentativa.* Se refiere a la obligación del servidor público de explicar sus actos y decisiones, ya sea por que así la ley lo dispone o cuando la actuación del servidor ha sido cuestionada por el órgano interno de control, quien le solicita un informe detallado de la actuación por la cual existen dudas sobre su legalidad. Cabe señalar que el nivel de argumentación varía según el tipo de cargo y responsabilidad del servidor público.

*Función preventiva.* Los mecanismos de Rendición de Cuentas también tienen una función preventiva, al establecer controles institucionales y periódicos sobre la actuación cotidiana del servidor público, los informes de trabajo; las auditorías realizadas por los órganos internos de control; las declaraciones patrimoniales o las evaluaciones internas a los empleados, son un ejemplo claro de

medidas preventivas orientadas a incentivar al servidor para que cumpla debidamente con sus funciones y se abstenga de cometer cualquier acto ilegal.

*Función sancionadora.* La Rendición de Cuentas también implica sancionar al servidor público, al sancionarlo el estado también pretende compensar el daño que el infractor haya causado a la sociedad, a la institución para la que trabaja o a la persona afectada, así como, inhibir conductas similares.

*Función legitimadora.* En la medida en que el servidor público actúe de acuerdo con lo previsto en la ley y lo haga de manera transparente, mediante la difusión y acceso público a sus decisiones, aumentara su prestigio profesional tanto al interior como al exterior de la institución para la cual labora. En caso de ser un servidor conocido por la opinión pública, contara con mayores elementos para ganar el respeto y la confianza de la ciudadanía.

*Función político-electoral.* En aquellos casos en los que el servidor público este claramente identificado con un partido político, como por ejemplo, los diputados, senadores, presidentes municipales, gobernadores, entre otros, su actuación y sus decisiones frente a la opinión pública también influirán en el ciudadano al momento de emitir su voto. Si el considera que estas fueron deficientes o incorrectas, probablemente castigara al partido que representa dicho servidor votando por otra opción política. Algo similar sucede con los candidatos a elección popular, pues si ellos ya se desempeñaron dentro de la Administración Pública, los mecanismos de Rendición de Cuentas se encargaran de proporcionar la información necesaria para conocer sus logros y errores, su situación patrimonial o las faltas administrativas en las que haya incurrido, lo cual permitirá al lector formarse una opinión más objetiva de la oferta política.

La Rendición de Cuentas cumple diversas funciones; el reto de las instancias responsables de verificar, controlar y llevar a cabo los procedimientos relacionados con la Rendición de Cuentas, consiste en lograr la simplificación y eficiencia administrativa de los mismos, poniendo énfasis en la selección y tratamiento de los datos más relevantes en materia de responsabilidades y fortaleciendo los aspectos preventivos, en particular, los relacionados con la construcción de una cultura de la legalidad.

## 6. CULTURA DE TRANSPARENCIA

La Transparencia permite evidenciar logros y errores en la actuación cotidiana de los gobernantes y facilita el Acceso a la Información Pública relevante, con lo cual se convierte en un mecanismo efectivo para erradicar prácticas irregulares presentes en el desarrollo de la gestión pública como la corrupción, la manipulación de datos y documentos públicos, así como la ineficiencia de las autoridades, es un complemento ideal de los mecanismos de Rendición de Cuentas.

A diferencia de los procedimientos seguidos para investigar conductas ilícitas del servidor público e imponer una sanción, las cuales suelen llevar algún tiempo, tanto la practica institucional de mantener informada a la ciudadanía como el acceso a los datos y documentos de carácter público, se caracterizan por mostrar de manera clara la forma en la que se desempeña una institución y sus empleados, así mismo, ofrecen al interesado la información que necesita, prácticamente de forma inmediata gracias a las nuevas tecnologías y redes de comunicación como el *Internet*. Tiene la Transparencia una función preventiva de actos ilícitos indebidos: el servidor que estaría dispuesto a cometer una falta también estaría consciente de que su actuación quedara asentada en un documento que eventualmente podrá ser revisado por la opinión pública.

Sin embargo, la autoridad al buscar ser transparente, también debe cumplir con los límites establecidos en la propia ley, como la confidencialidad y la reserva de datos y documentos públicos. Por ejemplo, en el caso de la *Ley de Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, los datos personales que requieran por algún solicitante para su difusión son considerados confidenciales y de igual forma la información que represente un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, a la prevención o persecución de los delitos o a la impartición de justicia, puede ser reservada por la autoridad que la tiene bajo su resguardo.

## 7. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

El antecedente más remoto para la reforma de política de 1977, fue el movimiento estudiantil del 68, ya que es el parte aguas para que la sociedad se manifestara en contra de los actos de autoridad del aquel entonces partido hegemónico, donde su Gobierno en turno mando ultimar a los estudiantes que protestaban por la libertad de expresión y defendían sus ideales sociales, los cuales fueron desarticulados con una fuerte represión nacional.

La reforma del 77, se convirtió en la protesta significativa y de un nuevo rediseño institucional y político para liberalizar régimen, pero sin llegar a exponerlo al riesgo de la democratización intensiva. Es con esta reforma donde se introduce al artículo 6º constitucional el apartado siguiente "... el derecho a la información será garantizado por el Estado", y no cambiando de manera significativa con la adición las relaciones de poder y el despliegue de las pautas autoritarias en el campo de los medios y el ejercicio de las libertades de expresión, prensa e información, las cuales han persistido más allá de la alternancia del gobierno del 2000; incluso el Derecho de Acceso a la Información, que en años pasados provocaron agrias polémicas y confrontaciones políticas que parecían inacabables.

El tema del Derecho de Acceso a la Información se ha convertido en un verdadero ordenador de la agenda política y del espacio público, donde las coincidencias y obstáculos ya no provocan juicios impecables y descalificaciones impunes entre los interlocutores en el segmento del derecho a la información que representa en específico Derecho de Acceso a la Información Pública y sus temas afines, como la Transparencia, la Rendición de Cuentas, la Protección de los Datos Personales y la Participación Ciudadana.

Todo este conjunto de factores sociales originaron que un grupo de ciudadanos y académicos se congregaran denominándolos como el "Grupo Oaxaca", ya que con una extraordinaria capacidad de movilización de opinión pública, consiguieron poner en la agenda el tema de Derecho a la Información y en su vertiente el Derecho de Acceso a la Información Pública, desplegando la capacidad para

gestionar el espacio para su presentación por parte del PAN de la iniciativa de la Ley Federal de Acceso a la Información ante la Cámara de Diputados federal, documento que alcanzo su objetivo de ser iniciativa hasta el 6 de diciembre de 2001, al presentarse al Pleno de la Cámara de Diputados con la firma y apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática, constituyéndose en un hecho sin histórico sin precedentes en la vida nacional política de México.

La Transparencia como una actividad cotidiana del servidor público no puede entenderse sin el ejercicio del derecho a la información reconocido en nuestra Constitución en su artículo 6º, así como en diversos tratados y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos, en la medida de que es a través de esta garantía individual, como el ciudadano puede acceder, salvo en los casos de información confidencial o reservada, a los datos y documentos públicos que esclarecen y detallan la forma en que actúan los diversos órganos de gobierno y sus respectivas autoridades.

El Acceso a la Información Pública es un hecho relativamente novedoso tanto para los ciudadanos como para los servidores públicos, pues a pesar de que el derecho a la información fue incorporado al texto constitucional en 1977, no es sino hasta la entrada en vigor de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en el año 2002, cuando en realidad esta garantía individual comienza a ser ejercida de manera efectiva por la ciudadanía.

La Transparencia y el Acceso a la Información Pública se han convertido en herramientas imprescindibles para combatir la Corrupción; mejorar la Rendición de Cuentas; evaluar las metas y resultados institucionales; facilitar a la opinión pública el acceso a datos y documentos de interés público, así como, ofrecer a la ciudadanía información relevante sobre los programas, acciones, trámites y procedimientos gubernamentales, en especial, sobre aquellos que inciden directamente en su vida cotidiana.

Si se quiere ser transparente, las instituciones públicas, por conducto de sus servidores, deben estar dispuestas a difundir sin filtros

subjetivos (personales, ideológicos y partidistas) la información pública que este a su alcance y que no se reservada o confidencial. De esta manera la propia institución se legitimaría en términos de credibilidad e imparcialidad ante la ciudadanía, además de que con ello fomentaría el debate público sobre su funcionamiento y sus resultados, con datos objetivos y verificables. En este proceso de apertura y Transparencia en el Acceso a la Información Pública, el servidor público debe hacer una valoración adicional respecto de la jerarquía e importancia de los datos y documentos que se encuentran a disposición de la ciudadanía, basada en los programas prioritarios de la institución y en la propia demanda de información por parte de los solicitantes. Cualquier error en la valoración, clasificación y difusión de datos y documentos públicos además de los daños causados a la institución, también puede derivar en una responsabilidad administrativa para el servidor que lo comete. Es importante reiterar la importancia que tiene la relación entre la Transparencia como práctica institucional y las actividades laborales del servidor público.

Se podría afirmar que en los últimos años el país ha vivido una transformación social, política, económica y cultural que también involucra un cambio trascendental en la forma de gobernar y en la manera en que las personas interactúan y juzgan a sus gobernantes. Bajo estas circunstancias, la Rendición de Cuentas y la Transparencia son en la actualidad elementos indispensables para el desarrollo democrático de las instituciones.

## 8. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Se presentan cuando en su desempeño, los servidores públicos no se enmarcan dentro de las disposiciones legales que regulan su actuación o cuando no realizan alguna actividad que dichas disposiciones les obligan a cumplir. Es así, que la responsabilidad administrativa surge por los actos y omisiones que afectan la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Cuando se presentan los siguientes elementos estamos ante una responsabilidad administrativa:

- Una conducta irregular –de hacer o dejar de hacer– que sea violatoria de una obligación que previamente esté determinada en la norma, con independencia de la intención del servidor público de cometer esa infracción.
- Que la conducta sea la manifestación activa o pasiva, en ejercicio de las funciones públicas o en relación a ellas.
- Un sujeto autor de la conducta, es decir, el servidor público.

Las sanciones establecidas en la ley por el incumplimiento de un deber, ya sea una obligación o una prohibición. En la imposición de la sanción, la autoridad responsable de imponerla, debe valorar la gravedad de la falta, el monto del daño o el beneficio indebido, la reincidencia en el cumplimiento de las obligaciones, así como el cargo, nivel jerárquico, antecedentes laborales y condiciones socioeconómicas del infractor. Las sanciones tienen la finalidad de mantener la obediencia de las normas, reponer el orden alterado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal, garantizar la buena marcha y el buen nombre de la Administración Pública, así como asegurar que la función pública sea ejercida en beneficio de la sociedad, en la Administración Pública, las instancias encargadas de vigilar el correcto ejercicio de la función pública son los órganos internos de control.

## 9. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde la perspectiva normativa, el término de Participación Ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean. O como la plantea el doctor Jorge Balbis, la Participación Ciudadana se entiende como “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública”<sup>3</sup>.

Sin embargo, a pesar de este aparente acuerdo, la discusión del significado de Participación Ciudadana apenas está tomando fuerza en nuestro país. Una de las nociones más frecuentes es la que distin-

3 BALBIS, Jorge. *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción.

que dos formas de participación, por una parte, “una que se refiere a la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones” y por otra, la “que enfatiza la toma de posición de un individuo, independientemente de su poder de intervención en las decisiones públicas”<sup>4</sup>. De acuerdo con esta noción, existe una clara separación entre dos formas de participación: en una se tiene la posibilidad de intervención y en otra no, sin punto medio.

Por ejemplo, desde la perspectiva que privilegia la relación entre la participación y el Estado, Alicia Ziccardi afirma que uno de los principales problemas con los que se topa el concepto de Participación Ciudadana, es que “pretende abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social, independientemente de que tengan o no como objetivo incidir en el espacio público estatal”<sup>5</sup>. Para esta autora, la participación implica forzosamente una vinculación entre las organizaciones civiles o ciudadanos y el Estado, que permita una participación efectiva.

Desde otra perspectiva, Silvia Bolos, hace referencia a dos formas básicas de participación: una que implica decisiones de los ciudadanos en asuntos de interés público, como las elecciones, el *plebiscito* o el *referéndum*, y otra que implica las prácticas sociales que responden a intereses, muy particulares, de los distintos grupos que existen en toda sociedad. Lo importante para Bolos es que “ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuesta a problemas particulares, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad”<sup>6</sup>. Dicho de otra manera, esta autora considera que las actividades de los grupos sociales remiten a dos formas de participación; la que se realiza con fines e intereses específicos, sin que incluya una demanda o una relación hacia las instancias de gobierno (asociaciones tipo

4 ARZALUZ SOLANO, Socorro. *La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas reflexiones teóricas*. IGLOM. México, 1999.

5 ZICCARDI, Alicia. *Gobiernos locales: el futuro político de México*. IGLOM. México, 1999.

6 BOLOS JACOB, Silvia. *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*, presentado en el 2do Congreso IGLOM, México, 2001en: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html> (consulta: 24 octubre 2005).

padres de familia, grupos juveniles, grupos de autoayuda, grupos de salud alternativa, etc.), y toda una gama de asociaciones y organizaciones agrupadas alrededor de demandas de diversa índole, así como el conjunto de Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), que pueden o no tener relación con las instancias de gobierno y los partidos.

Una tercera posición, sostiene que la organización de grupos e individuos que busca influir en las políticas públicas debe por definición considerarse participación política.

En este sentido, Fernanda Somuano, afirma que todo esfuerzo realizado por los ciudadanos que busque influir en las decisiones de políticas públicas y en la distribución de bienes públicos, sin importar el medio, “puede considerarse participación política, independientemente de que quienes detenten el poder la acepten o no”<sup>7</sup>. Somuano, define la Participación Ciudadana más por la intención y los mecanismos utilizados por la sociedad civil que por los instrumentos que el Estado ofrece para ello.

Cabe mencionar que las anteriores definiciones no son exhaustivas, ya que su objetivo es brindar un panorama concreto sobre el concepto de Participación Ciudadana. Sin embargo, vale la pena aclarar que términos como Transparencia y Acceso a la Información, organizaciones de la sociedad civil y mecanismos de democracia participativa (o semidirecta), como el *referéndum*, el *plebiscito*, la iniciativa y la consulta popular y la revocación de mandato, son indispensables para entender la Participación Ciudadana en los sistemas políticos contemporáneos.

La confianza y la solidaridad manifiestas, se traducen en uno de los principios que privilegian actualmente las relaciones internacionales, el de Transparencia, aumentando el interés por mejorar la comunicación entre los actores sociales: Administración Pública y gobernados; posición que es el origen de la institución denominada Participación Ciudadana.

7 SOMUANO VENTURA, María Fernanda. “Los determinantes de la participación política no electoral en México”, en *Reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2002, p. 457.

Se denomina Participación Ciudadana, al vínculo a través del cual se mejora la comunicación entre la Administración Pública y sus gobernados, a fin de que conjuntamente determinen necesidades, visualicen sus posibles soluciones, las jerarquicen y las lleven a un plan general, asumiendo el compromiso de ejecutarlas.

### 9.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La información es un elemento imprescindible en el desarrollo del ser humano, ya que aporta elementos para que éste pueda orientar su acción en la sociedad.

El Acceso a la Información es una instancia necesaria para la Participación Ciudadana y la protección de los derechos civiles, dado que sin información adecuada, oportuna y veraz, la sociedad difícilmente se encuentra en condiciones óptimas para participar en la toma de decisiones públicas. A efecto de lo anterior, ha surgido la necesidad de utilizarla de manera racional y productiva en beneficio del individuo y de la comunidad, para lo cual nuestra Constitución la ha establecido como una garantía individual de todo gobernado y, la legislación secundaria en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ha incorporado reglas que buscan garantizar el ejercicio efectivo de este derecho.

El derecho a la información, instituido en el último párrafo del artículo 6º constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación. Sin embargo, actualmente y gracias a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, el derecho a la información y el libre acceso a la misma, constituyen una garantía que se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad, elemento fundamental para garantizar una verdadera democracia

participativa, así como de mecanismos de gobernabilidad. A su vez, contribuye a la disminución de la Corrupción y fomenta la Transparencia en la toma de las decisiones públicas. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6º, quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar informada, para evitar que haya manipulación.

Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad en general, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la información veraz y oportunamente, para que todo ciudadano que así lo requiera, pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en la materia, ciencia o asunto que sea de su interés. Con ello, se trata de propiciar, una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales y particulares, para evitar que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión.

El derecho a la información, actualmente se encuentra consignado en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, la cual tiene en cuenta aspectos tales como la veracidad de la información proporcionada, fijación de los plazos para la entrega de la información; vías administrativas, jurisdiccionales y judiciales para actuar frente a la denegatoria o entrega parcial de información; imposición de sanciones, régimen de excepciones, etc. O sea, que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos de lo dispuesto en el artículo 108 constitucional. Dicha ley en su artículo 3, fracción XIV, inciso e), contempla como sujeto obligado al cumplimiento de la misma, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en tanto que el artículo 61 de la misma, se obliga a este Tribunal a establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el Acceso a la Información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esa ley.

De lo anterior, surge la necesidad de la emisión de este reglamento, cuya finalidad es la dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en ley que inciden en las obligaciones de este Tribunal para garantizar y facilitar el Derecho de Acceso a la Información de todo ciudadano que acude al mismo en busca de información; propiciando con ello determinar los órganos encargados de proporcionar la información que le sea solicitada; así como, las obligaciones y facultades del órgano en cuestión; ordenar los instrumentos, técnicas, actualizaciones y medios de la información en él contenidos para ponerlos al servicio de la comunidad, de modo que cumplan con la finalidad esencial de promover el desarrollo individual y colectivo de hombres y mujeres contribuyendo así al bienestar social.

En este reglamento se encuentran los lineamientos y procedimientos para permitir a cualquier ciudadano acceder a toda la documentación preparatoria o antecedente documental que contribuyó a la redacción del acto generado en este órgano jurisdiccional, pero que no se encuadra en la categoría de documentación reservada o confidencial, y que por ende, no conlleva la obligación de ser dada a la publicidad (escritos, oficios, pruebas, actuaciones de autoridad, dictámenes periciales, diligencias procedimentales, expediente en general, etc.). Ello, en virtud de que la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en su artículo 14 fracción IV, establece, entre otros supuestos, como información reservada los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; o que aún causándolo, continúen con esa calificación en los términos establecidos por la propia ley.

Para los fines de este reglamento se toma en cuenta que la propia *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, contempla limitaciones específicas del ejercicio del derecho a la información, tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y a la sociedad, puesto que el ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede provocar algún delito o perturbar el orden.

## 9.2. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Participación Ciudadana, independientemente de sus características y formas, es un derecho que confiere la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por el simple hecho de ser ciudadanos mexicanos; así lo expresa ampliamente en su capítulo primero, de las Garantías Individuales.

La Participación Ciudadana genera una cultura ética y pedagógica en la formación de la conciencia cívica y colectiva de los individuos al reforzar los lazos de solidaridad y hacer más comprensible la noción del interés general, al permitir que los individuos y los grupos más activos intervengan en la gestión pública.

La Participación Ciudadana, es un medio y un objetivo democrático que reconoce el derecho de intervención, participación y de opinión de todos los ciudadanos permitiéndonos producir conocimientos, experiencias, innovaciones; generando retos y nuevas modalidades de acción y persiguiendo fines igualitarios para toda la sociedad.

## 9.3. FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*La Participación Formal.* Es aquella que está establecida constitucionalmente, por los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, siendo el voto la muestra de la voluntad política y social, a través del cual se otorga legitimidad y confianza a quienes elegimos como nuestros gobernantes y representantes de la sociedad.

Un elemento que caracteriza a la *Participación Formal*, lo constituye el derecho de la ciudadanía para participar en la planeación del desarrollo, por lo que los planes, programas y acciones recogen las demandas y aspiraciones de los diversos sectores sociales.

Esta forma de participación equilibra la posición entre los derechos y las obligaciones de la sociedad y del gobierno en la solución adecuada a los problemas que les son comunes.

*La Participación Espontánea.* Es aquella que se presenta cuando los miembros de una comunidad al sentir una necesidad o enfrentar un problema común, se organizan y tratan de resolverlo por

sí mismos o proponen a sus gobernantes las medidas recomendadas por ellos. También se presenta en situaciones de emergencia, como en casos de inundaciones, incendios, sismos, tornados, ciclones, heladas, epidemias, etc., pero también en acciones en las que se requiere la participación voluntaria de la comunidad, como en las campañas de vacunación, alfabetización, entre otras.

Esta forma de Participación Ciudadana, es un punto de apoyo importante para el gobierno del estado, por lo que es imprescindible su promoción, organización y orientación para que todos los miembros de una comunidad se solidaricen con los demás y participen activa y permanentemente en la solución de sus necesidades y coadyuven de esta manera en el desarrollo de los diversos programas sociales.

*La Participación Organizada.* Es aquella que promueven las asociaciones de colonos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, los consejos municipales, las asociaciones civiles y políticas y el propio gobierno, para apoyar la formulación y el cumplimiento de los planes y programas de gobierno o bien, para realizar obras y acciones de beneficio colectivo.

Esta forma de participación social tiene por objeto, colaborar de manera solidaria, ordenada y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes de las comunidades, así como, para apoyar a las autoridades locales para lograr el desarrollo comunitario. De esta manera, se posibilita que los gobiernos: federal, estatal y municipales, tengan una mejor coordinación y mayor eficiencia en las acciones que realizan.

Para el mejor aprovechamiento de la Participación Ciudadana que ofrecen las diversas organizaciones, buscamos que esta sea auténtica y que los gobiernos municipales la promuevan, la reconozcan y la organicen, a efecto de formalizarla, y asegurar su colaboración permanente en las acciones de gobierno.

A continuación, se presenta un estudio comparativo la cual nos puede mostrar claramente las tendencias en cada estado de la República con respecto a la Ley de Participación, así como de las leyes de Acceso a la Información y sus comisiones correspondientes a la materia.

**Cuadro 1.**  
**Comparación de las legislaciones, comisiones y organismos existentes en los estados de la República**

ESTADO	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONGRESO LOCAL	OTRAS LEGISLACIONES RELACIONADAS
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes		Ley del Consejo Estatal de Participación Ciudadana (Justicia)
Baja California	Ley de Participación Ciudadana	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California		Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana. Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el estado de Baja California Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	Comisión de Gestión de Quejas	

Campeche		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche		
Chiapas		Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas		
Chihuahua		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	Comisión de Participación Ciudadana	
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila	Comisión de Atención Ciudadana y Gestión Social	Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima Ley de Protección de Datos del Estado de Colima	Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana	
Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal	Comisión de Participación Ciudadana	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal

Durango		Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	Comisión de Gestoría y Quejas Comisión de Transparencia y Acceso a la Información	
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios del Estado de Guanajuato	Comisión de Participación Ciudadana y Gestión Social	
Guerrero	Ley que Establece las Bases para el Fomento de Participación de la Comunidad	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Comisión de Participación Ciudadana	Reglamento del Consejo Ciudadano de Procuración de Justicia y de sus Comités Regionales
Hidalgo		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo		
Jalisco	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco El Código Civil del Estado de Jalisco (Art. 40 Bis sobre Datos Personales)	Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública	
Estado de México		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios		

Michoacán	La iniciativa de Ley de Participación Ciudadana, así como la propuesta de reformas constitucionales en el mismo sentido, fue presentada ante el Pleno de la 69 Legislatura por 16 de los entonces diputados del PRD, así como por el legislador único del PT, Luis Patiño Pozas, con fecha del 15 de marzo de 2002. El mismo día, el grupo parlamentario del PRI presentó una iniciativa de Ley Estatal de Participación	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Comité de Atención Ciudadana y Gestoría Atención de Asuntos de Acceso a la Información	
Morelos	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos	Comisión de Participación Ciudadana	
Nayarit		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	Comisión Estatal para el Acceso de Información Pública de Nayarit	
Nuevo León		Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	Comisión de Transparencia	

Oaxaca	Existe el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca		
Puebla		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla	
Querétaro	Ya se aprobó en el Pleno de la Legislatura, solamente falta su publicación en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	Comisión de Participación Ciudadana	
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo		
San Luis Potosí		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	Comisión de Gestoría y Quejas	Ley de Referéndum y Plebiscito
Sinaloa	Existen 3 iniciativas de Ley de Participación Ciudadana	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Comisión de Participación Ciudadana	
Sonora		Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	Comisión de Comunicación y Enlace Social	

Tabasco		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco		
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	Comité de Información, Gestoría y Quejas	
Tlaxcala		Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala		Ley que regula el otorgamiento de recursos a las organizaciones civiles del Estado de Tlaxcala
Veracruz		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Comisión de Gestoría y Quejas	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave. Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave
Yucatán		Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán		
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	Comisión de Participación Ciudadana	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las ONG's en el Estado de Zacatecas y sus Municipios

De igual forma se presenta el Cuadro 2. donde se hace mención a la legislación en materia de Democracia directa en los estados de la República.

Cuadro 2. Legislación en materia de democracia directa de los estados de la República (Constitución estatal y Ley de Participación Ciudadana)

ESTADO	REFERE- RÉNDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCA- CIÓN DE MANDATO	CONSULTA CIUDA- DANA/ POPULAR
Aguasca- lientes	X	X	X		
Baja Cali- fornia	X	X	X		
Baja Califor- nia Sur	X	X	X		
Campeche					
Coahuila	X	X	X		X
Colima	X	X	X		
Chiapas					
Chihuahua	X	X	X	X	
Distrito Federal	X	X	X		X
Durango					
Guanajuato	X	X	X		X
Guerrero	X				
Hidalgo			X		X
Jalisco	X	X	X		
Estado de México	X (Total o parcial)				
Michoacán	X	X	X		
Morelos	X	X	X		
Nayarit					
Nuevo León			X		
Oaxaca			X		
Puebla	X	X	X		
Querétaro*	X	X	X		

Quintana Roo	X	X	X		
San Luis Potosí	X	X	X		
Sinaloa			X		
Sonora					
Tabasco	X	X	X		
Tamaulipas	X	X	X		
Tlaxcala	X	X			X
Veracruz	X	X	X		X
Yucatán	X	X	X		
Zacatecas	X	X	X	X	

\*En el Caso que nos ocupa que es en el Querétaro, hay que resaltar que también se cuenta con la figura de Cabildos Abiertos.

Fuente: Elaboración del cuadro propia, con información de las constituciones y leyes de participación ciudadana estatales, consultadas en las páginas de *Internet* de los Congresos locales o en: [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Legislacion\\_Basica\\_Local](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Legislacion_Basica_Local). y actualizada.

## 10. PROPUESTAS

1. La creación de las unidades vecinales en las colonias y comunidades del Estado, con el objetivo de tener un desarrollo equilibrado y una adecuada canalización de Participación Ciudadana.
2. Crear un Consejo Económico y Social municipal y estatal, el cual este integrado por representante sociales, los cuales fungirán como asesores del Municipio o Gobierno, asegurando de esta forma la participación de las organizaciones civiles y políticas del Estado, para su debido desarrollo político, jurídico, social y cultural.
3. La creación en cada una de las dependencias gubernamentales y organismos autónomos de un Centro de Archivos y de Documentos Electrónicos públicos, donde la información sea la verídica y actualizada, ya que hasta el día de hoy se observan en las páginas electrónicas de las dependencias gubernamentales (centralizadas y descentralizadas) y organismos autónomos que la información no está actualizada y que presenta errores de información.
4. Crear y mantener un adecuado programa de capacitación dirigido a la ciudadanía en general sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y las formas legales de Participación Ciudadana, a las que el mismo puede acceder, así se logrará un

seguimiento adecuado a sus solicitudes de información, reclamos sociales, propuestas, etc.

5. Establecer un monitoreo de las agrupaciones sociales y políticas del Estado, de los comités vecinales, las mesas directivas de padres de familia en las escuelas de educación primaria, secundarias, la educación Media Superior (Preparatorias públicas y privadas, bachilleratos, etc.) y Superior (universidades públicas y privadas) y Centros de especialización y de Investigación, de todo el Estado de tal manera que se tengan de primera mano las carencias de la ciudadanía.
6. Establecer y monitorear de manera permanente un sistema de responsabilidades administrativas para los servidores públicos que hayan infringido tanto leyes de Acceso a la Información Pública como leyes de Participación Ciudadana.
7. Crear un sistema de Servicio Civil de Carrera para los servidores públicos encargados de atender a la ciudadanía en el rubro de Participación Ciudadana.

## 11. CONCLUSIONES

El Derecho de Acceso a la Información se ha visto envuelto en un grave revuelo nacional, con la reciente reforma al Artículo 6º constitucional, ya que los gobernantes no están dispuestos a rendir cuentas claras a la ciudadanía de su actuar, por lo que hace complejo y complicado a los ciudadanos hacer valer su Derecho de Petición y Acceso a la Información Pública.

Es cierto que el Acceso a la Información Pública plantea un análisis interdisciplinario e interinstitucional, complejo y vigente en varias de sus áreas, es por eso que desde el marco del Derecho, se reclama legislarlo de manera urgente por la entidades federativas y con ello ver sus efectos en materia política, jurídica, social y cultural.

Es así, que se ha dado un avance significativo en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* al insertar el segundo párrafo al artículo 6º, ya que sea ido modificando y adecuando las constituciones locales al texto legal supremo, donde se acompañan en su mayoría de las respectivas leyes de Acceso a la Información

Pública, creándose así sus organismos autónomos para que puedan salvaguardar el cumplimiento de este derecho (en la actualidad todos los estados ya cuentan con sus respectivas leyes, así como, sus organismos que defenderán el derecho tutelado en la Constitución federal), abriendo e impulsando de una forma la Participación Ciudadana real, la construcción del interés público y el control representativo de la acción pública.

Por lo que corresponde al trabajo presentado, no queda más que seguir trabajando en la continua y ardua tarea del Derecho de Acceso a la Información Pública, así como, hacer valer sus preceptos que son la Transparencia y la Rendición de Cuentas, ante nuestros actuales y futuros gobernantes y servidores públicos, para construir cada día un México más transparente en su actuar; y atendiendo a lo que el ilustre maestro José Manuel Gómez Perchioni nos dice: “Por México, por todos los quienes aquí habitamos, vale la pena seguir la huella que va dejando preceso”.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de Transparencia no. 07. México, D.F., 2007.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de Transparencia no. 10. IFAI. México, D.F., 2007.
- DAHREADORF, Ralf. *En busca de una orden. Una política de Libertad para el siglo XXI*. Paidós. Barcelona, 2005.
- DELA TORRE, J.A. *Pluralismo jurídico. Teoría y experiencias*. CENEJUS. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. San Luis Potosí, México, 2007.
- FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentales de los derechos fundamentales*. Trotta. Madrid, 2001.
- GIL ANTÓN, Manuel. *Transparencia y vida universitaria*. Cuadernos de Transparencia no. 13. IFAI. México, D.F., 2008.
- GUTIÉRREZ, Germán. *Ideas para un programa alternativo con el ámbito de la ética*. Revista Crítica Jurídica, no. 18. Mimeo.

- INFODF. *La Transparencia: un asunto de dos*. Colección Educación Cívica. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. México, D.F., 2008.
- \_\_\_\_\_. *Transparencia Electoral e Historia: 1998-2008, Avances y Retrososos. Memoria y Perspectivas*. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. México, D.F., 2008.
- LAVEAGA, Gerardo. *La cultura de la legalidad*. Estudios jurídicos no. 8. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, D.F., 2000.
- LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto y BARRERA NÁJERA, Guadalupe. *Transparencia: ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial*. Cuadernos de Transparencia, no. 14. IFAI. México, D.F., 2008.
- NAVARRO, Fidela y VILLANUEVA, Ernesto. *Medios de servicio público y transparencia: análisis y medición de su desempeño*. Senado de la República LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2008.
- OCHOA PINEDA, Melsar y DÍAZ JIMÉNEZ, Oniel Francisco. *El Desarrollo del Derecho a la Información en México. Desde la perspectiva teórica de la Agenda-Building*. Presidencia de San Juan del Río, Comisión Estatal de Información Gubernamental. Querétaro, México, 2008.
- QUINTANA, Enrique. *Economía Política de la Transparencia*. Cuadernos de Transparencia, no. 9. IFAI. México, D.F., 2008.
- SALAZAR UGARTE, Pedro. *El derecho a la información en la Constitución mexicana, razones, significados y consecuencias*. Serie Doctrina Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Federal de Acceso a la Información. México, D.F., 2008.
- SÁNCHEZ RUBIO, David. *Contra una cultura anestesiada de derechos humanos*. CEDHSLP, UASLP. San Luis Potosí, México, 2007.
- SCHEDLER, Andreas. *Qué es Rendición de Cuentas*. Cuadernos de Transparencia, no. 3. IFAI. México, D.F., 2004.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Responsabilidades Administrativas y Elecciones*. 1ra. Reimp. Secretaría de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F., 2008.
- \_\_\_\_\_. *Herramientas de integridad para Fortalecer la Competitividad de las empresas*. Secretaría de la Función Pública. México, 2006.

\_\_\_\_\_. *Premio Anual de Transparencia 2004-2005*. Secretaría de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2005.

\_\_\_\_\_. *Reglas Claras, Negocios Transparentes: Lineamientos de la Convención Anticorrupción de la OCDE*. Secretaría de la Función Pública. México, D.F.

VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo Arturo (coordinador). *Reforma al Artículo 6º constitucional. Sus Alcances e Impactos en los Gobiernos Locales*. Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, Presidencia Municipal de San Juan del Río. Querétaro, México, 2008.

\_\_\_\_\_. *Derechos Humanos y Constitución. Alternativas para su protección en México*. Colección Constitucionalismo y Derecho Público, estudio. FUNDAp, Universidad Autónoma de Querétaro, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro. Querétaro, México, 2003.



# IV. ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS GARANTES DEL DAIP, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN, Y HACIA UNA NUEVA CULTURA EN EL EJERCICIO Y TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

María Guadalupe de Jesús Barrera\*  
Antonio Herrera Nieves\*\*

## 1. SÍNTESIS

El Derecho a la Información ha sido un punto clave para la democracia en nuestro país, siendo el desarrollo un freno en muchos aspectos; cabe mencionar que México es un país multifacético, cambiante y para bien. Se ha ido forjando y adquiriendo buenas ideas que nos hacen crecer y anhelar, por que al hablar de un Derecho a la Información, es hablar de apertura, Transparencia, publicidad, administración, y un buen funcionamiento del Estado, es hablar de un compromiso de este con todos los ciudadanos.

La finalidad del presente estudio va encaminada a diversos aspectos que se han venido generando a razón de la Reforma Constitucional al numeral 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por ello se hará un recorrido de los antecedentes, el origen y finalidad de la reforma, la creación y finalidad de los órganos garantes, así como de la misma forma se abarcara lo concerniente a

\* Labora en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Querétaro, dentro del Juzgado Cuarto De Primera Instancia Penal.

\*\* Presta sus prácticas profesionales en la Sala Regional Centro II, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Ciudad de Querétaro.

la cultura de la Transparencia de información, no obstante lo beneficio de la reforma que se estudia, es menester entrar al análisis de los retrocesos que se han dado a partir de la evolución que tiene el Acceso a la Información en nuestro estado. Por último, se abarcara el beneficio que se deriva del Derecho a la Información Pública en lo concerniente al cáncer que más afecta a nuestro país como lo es la Corrupción, situación que ha ido en detrimento dado la posibilidad de exigir cuentas a los representantes que los mismos ciudadanos hemos elegido mediante nuestra democracia a través del sufragio.

La persona como titular de este derecho de información tiene la libertad de ejercerlo, a través de mecanismos que le permiten estar mejor informado de lo actos que se realizan a través de su representación. Con ello se va forjando una cultura de Transparencia tanto en la persona que cada vez se adentra a temas que versen en el ejercicio del poder, así como también a los funcionarios públicos mediante la Rendición de Cuentas.

## 2. ANTECEDENTES

Para dar inicio al presente proyecto, es menester señalar que la fuente doctrinaria básica en esta materia de la cual se deriva el presente estudio, se localiza en el artículo 19 de la *Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948*, donde se establece que: “Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Lo anterior, tiene cabida en México ya que el 4 de octubre de 1977, se presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley de reforma política, que modificó el artículo 6º, en el que el Derecho a la Información se convertía entonces en uno de los derechos fundamentales y democráticos de los ciudadanos, pese a lo anterior, todo quedo en el deber ser, dado que en la realidad se trató de una ficción, toda vez que nunca existió un reglamento para esa disposición. Posteriormente pasaron cerca de treinta años, pese a las grandes dificultades que derivaban de la modificación del citado numeral, y gracias a la democratización deliberativa e informativa del país pro-

pició la creación de una nueva expresión social que surgió con la capacidad de movilización de la opinión pública, como ocurrió con el denominado Grupo Oaxaca. Este grupo surgió en el contexto del Seminario Nacional Derecho a la Información y Reforma Democrática realizado en mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca, al cual acudieron académicos, intelectuales y periodistas vinculados con el tema.

Derivada de dicha reunión surgió una iniciativa académica, alcanzando el rango de iniciativa de ley el 6 de diciembre de 2001, presentándose al pleno de la Cámara de Diputados, por lo que el proceso de aprobación de la iniciativa presentó diversos vaivenes, siendo que finalmente, y en la última sesión del 30 de abril del 2002, el Senado aprobó la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de ese mismo año.

En el 2002, después de la publicación de la Ley Federal, le siguieron los Estados de Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro con la publicación de sus leyes; para el 2003 fue Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Coahuila; para el 2004 le siguieron el Estado de México, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla y Tamaulipas; en el 2005, se sumaron Sonora, Baja California Sur, Campeche, Baja California, Guerrero y Chihuahua, en el 2006, también publicaron sus respectivas leyes los estados de Oaxaca, Chiapas e Hidalgo, y ya para el 2007, se sumaría el Estado de Tabasco.

### 3. ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El fundamento de la reforma que se realizó al artículo 6º de nuestra Carta Magna, tiene origen en la recomendación que fuera emitida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos mediante su capítulo diez, numeral 670, en el que se estableció la inminente necesidad de realizar una modificación al artículo antes citado, ello a efecto de que la *garantía consagrada en el mismo tenga vigencia*

*efectiva*. Lo anterior con fundamento en el precepto que a continuación se cita:

“La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia de la misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también condición *sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas, culturales y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre<sup>1</sup>”.

Para tal modificación a la garantía individual en estudio, en y a efecto de estar en aptitudes a que dicha reforma se sujetara a la recomendación que emitiera la Corte internacional fue menester someterse al *principio de máxima publicidad de la información*, el cual implica que “toda la información en poder de los órganos de Estado es, en principio, pública. Las excepciones sólo podrán ser autorizadas por causas legales razonables y suficientemente fundadas, y en ciertos casos, sujetas a la comprobación de que el perjuicio de su publicidad es mayor al beneficio su divulgación.<sup>2</sup>”

El 2002 resulto el parte aguas para dar inicio a lo que hoy es una garantía fundamental como lo es el Acceso a la Información, toda vez que en la actualidad, el presidente de la República firmó el Decreto de promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, aprobada por la Cámara de Diputados en abril del mismo año y por la Cámara de Senadores seis días después.

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* cuenta de 4 títulos, 64 artículos y 11 transitorios, y tiene dentro de ella, como objetivos principales, los siguientes 3: Crear un marco normativo que asegure el acceso a la

- 1 CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, D.F., 2003, p. 151.
- 2 SÁNCHEZ AGESTADA, Luis. *Lecciones de Derecho Político*. Albatros. Buenos Aires, Argentina, 1943, p. 39.

información, aumentar el Combate a la Corrupción, aumentar la Participación Ciudadana.

Después de la aprobación y publicación de la Ley, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002, el cual surge como un organismo independiente, con autonomía en la toma de decisiones para resolver si es de interés público o privado el que prevalece antes de revelar cierta información, o en todo caso si debe reservarse. El IFAI, al igual que la CAIP, por su origen está de lado de la persona en todo momento, encargado de proteger y resguardar la información confidencial o los datos personales. Funge una función difícil, ya que tiene que resolver sobre la clasificación de la información en beneficio del solicitante, que no puede y no debe pagar un abogado para acceder a la información pública.

Si bien es cierto, una vez que es realizada la Reforma Constitucional y por ende, la creación de normatividad especial e instituciones que regulen dicha materia para abrir las puertas de lo que nuestra ley considera un Derecho Fundamental, también es cierto que existe una limitación al acceso a la información que puede ser consultada, la cual es clasificada como *reservada e información confidencial*:

- Se entiende por información reservada, aquella que no se puede dar a conocer sino hasta que transcurre un tiempo determinado, previamente establecido o bien, que se supriman las causas que originaron que esa información terminara clasificándose como reservada. Tal como información que pueda comprometer la seguridad nacional, publica, la salud o integridad física de una persona, de defensa nacional, o aquella que pueda deteriorar la economía del país.
- La información confidencial, es aquella información que el particular confía a la autoridad y que para poder darle publicidad, se necesitara del consentimiento expreso de quien la otorgó.

Ahora bien, es indispensable señalar que una buena ley depende, en gran medida, de la existencia de un arreglo institucional que la haga valer, por eso es importante discutir sobre que institución o

conjunto de entidades serán las que velar por la aplicación de la ley de Acceso a la Información Pública.

### 3.1. EXISTENCIA Y RAZÓN DE SER DE LOS ÓRGANOS GARANTES

El órgano garante, es aquel que va a permitir dar seguridad de que se está protegiendo todos los derechos de la sociedad y el gobernado para buscar un desarrollo de la misma colectividad.

El Derecho a la Información va a ser llevado a cabo o regulado por un órgano de gobierno, que a pesar de ser parte de la estructura del Estado, va a contar con una autonomía, pues es éste órgano, el que nos va a garantizar como órgano garante, el derecho que tenemos sin que la autoridad o a los que les estamos solicitando la información puedan viciar o dejar de responder dicha consulta.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Para que un órgano o ente sea considerado como autónomo no es suficiente que su autonomía sea solo presupuestaria, sino es necesario cubrir otros elementos como veremos a continuación:

1. Autonomía del tipo político-jurídica, administrativa, y financiera<sup>3</sup>.
2. El órgano o ente debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria.
3. Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
4. Deben elaborar sus políticas, planes, y programas respecto de las funciones de su cargo.
5. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación<sup>4</sup>.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve por medio de tesis jurisprudencial las características de los órganos constitucionales autónomos: Con motivo de la evolución del

3 *Ibidem*, p. 58.

4 VALDES, Escoffery. Eduardo. *Reforma electoral y autonomía de los órganos electorales y justicia electoral*. México D.F., 1996, pp. 93-95.

concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y Transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad<sup>5</sup>.

### 3.3. ¿POR QUE HACER A LOS ORGANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AUTÓNOMOS?

En un comunicado del IFAI publicado el 28 de agosto de 2006 establece que la constitucionalización de la Transparencia no pretende la autonomía constitucional del IFAI, sino que el Derecho de Acceso a la Información cuente con referentes mínimos en todo el país. El Pleno del IFAI ha creado un modo de razonar y de pensar al Estado mexicano; más abierto, moderno y democrático.

Por su parte La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el pasado 26 de Septiembre de 2008 apalanca su vocación por la auténtica Transparencia, al avalar que órganos estatales responsables

5 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9ª Época. Febrero. México, D.F., 2008, p. 1871.

del acceso a la información gocen de plena autonomía, afirmó su presidente, ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia señaló que la transparencia y el acceso a la información son una condición propia de la democracia constitucional. El ministro Ortiz Mayagoitia dijo que los mexicanos “estamos en camino de enriquecer, como sociedad y como conjunto democrático, las condiciones de libertad en el acceso al patrimonio público de la información”. En este sentido, explicó que para el Poder Judicial de la Federación, la Transparencia y la Rendición de Cuentas son también una referente para el diseño de las políticas de simplificación administrativa, sostuvo que el efectivo acceso a la información facilita el acercamiento de las instituciones con los ciudadanos, y de éstos con los órganos públicos.

En su mensaje, aseguró que la Transparencia es una garantía constitucional que se proyecta sobre todos los ámbitos del quehacer público de México, Asimismo, consideró que el artículo 6 constitucional, seguramente seguirá siendo motivo de estudio y de interpretación para los juzgados y tribunales federales, y desde luego, para el Tribunal Constitucional del Estado mexicano, A partir de la reforma a ese artículo, el derecho a la información se convirtió en instrumento de los gobernados para exigir la Rendición de Cuentas y, sobre todo, para exigir resultados sustantivos de nuestro actuar, agregó. Finalmente, el ministro Ortiz Mayagoitia expresó que la Transparencia activa consiste en abrir ventanas para que todo interesado pueda asomarse a ver los actos de los servidores públicos, pero también significa abrir puertas para que la sociedad acceda a la información pública y los funcionarios puedan también salir a dialogar con la sociedad.

#### 4. COMPARATIVO DE LOS ÓRGANOS GARANTES CON AUTONOMÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL ESTATAL

El Derecho al Acceso a la Información Pública, es importante para todo gobernado, ya que es éste derecho el que le va a permitir conocer y acercarse a la estructura y actuación de toda institución pública. A partir de la entrada en vigor de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, se crearon dependencias y unidades de enlace con el propósito de vigilar y garantizar el Derecho al Acceso a la Información Pública.

En un plano federal, encontramos como órgano garante al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cuál es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, y goza de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, cuyos objetivos son el garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública gubernamental, proteger datos personales que están en manos del Gobierno federal y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del Gobierno federal hayan formulado.

A nivel estatal, encontramos a 32 organismos encargados de vigilar y garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública, dentro de los cuales se encuentran:

#### AGUASCALIENTES

##### Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (ITEA)

Instituto dotado de autonomía y presupuesto propio con el objetivo de garantizar tu Derecho de Acceso a la Información Pública, promover y difundir el Derecho de Acceso a la Información y sancionar a las dependencias que nieguen tu derecho ciudadano de información siempre y cuando sea de carácter público y conforme a la ley.

#### BAJA CALIFORNIA

##### Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California

Órgano de autoridad con autonomía patrimonial de operación y decisión.

#### BAJA CALIFORNIA SUR

##### Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur (ITAI)

Este Instituto trabaja con patrimonio propio y autonomía presupuestaria y funciona bajo los principios de *máxima publicidad, certeza, independencia, legalidad, imparcialidad y objetividad*. Tiene como misión el inculcar en las personas la cultura de la Transparen-

cia y garantizarles el Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado de Baja California Sur.

#### CAMPECHE

Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC)

Su naturaleza jurídica es organismo público autónomo con personalidad jurídica patrimonio propio autonomía de gestión y presupuestaria.

#### CHIAPAS

Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal de Chiapas (IAIP)

#### CHIHUAHUA

Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICITAIP)

El Instituto funciona de manera autónoma y tiene como misión el lograr la Transparencia y la máxima apertura y publicidad en el quehacer público y garantiza los derechos a la información y a la Protección de los Datos Personales, siendo excepcionales la Solicitud de Aclaración y el Recurso de Revisión, contribuyendo así, a la confianza en las instituciones públicas y a la participación social en la toma de decisiones

#### COAHUILA

Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI)

Instituto autónomo imparcial y apolítico, difundiendo y garantizando el Acceso a la Información Pública, y tiene como misión asegurar que en el Estado opere un sistema veraz y oportuno, que permita a las personas y a las instituciones conocer y evaluar la gestión pública, fomente el sentido de pertenencia de los coahuilenses y los estimule a participar democráticamente en la comunidad para mejorar su nivel de vida.

## COLIMA

## Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima (CAIPEC)

El Instituto actúa de manera autónoma, con el propósito de difundir los principios de *Transparencia y Rendición de Cuentas* y fomentar una cultura democrática de Acceso a la Información Pública, proporcionando todo medio y mecanismo para permitir una ágil y accesible presentación de trámites y recursos ante este organismo.

## DISTRITO FEDERAL

## Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)

Órgano autónomo del Distrito Federal creado por la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal* y que tiene como misión el garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública e impulsar la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el DF, en beneficio de la sociedad, actuando siempre bajo principios como *congruencia, trabajo en equipo, imparcialidad, honestidad, certeza, calidez y calidad, efectividad y tolerancia*.

## DURANGO

## Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango (CEITAIP)

La Comisión es un órgano constitucional autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual, está encargada de promover, difundir, tutelar y garantizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales.

## GUANAJUATO

## Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (IA-CIP)

Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, el cual trabaja para garantizar el respeto al derecho

de toda persona a conocer la información en poder de las autoridades e instituciones públicas.

#### GUERRERO

Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (CAIPEGRO)

Órgano de autoridad, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión, el cual tiene como objetivo principal vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones establecidas en la *Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero*, garantizando, así, a la ciudadanía el libre ejercicio de su derecho a la información.

#### HIDALGO

Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental de Hidalgo (IAPGH)

Instituto dotado de autonomía propia cuya misión es garantizar a los ciudadanos el Acceso a la Información Pública y promover la Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas, permitiendo, así, a la sociedad, hacer uso del Instituto como un órgano garante de ese derecho.

#### JALISCO

Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI)

Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, provisto de autonomía para los efectos de sus resoluciones, cuyo objetivo es garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública.

#### MÉXICO

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (INFOEM)

Es un organismo serio, confiable y de calidad, en la promoción y respeto de la cultura de la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales, mediante un trabajo de mejora continua y compromiso de su personal.

## MICHOACÁN

Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (ITIMICH)

Órgano autónomo, dotado de patrimonio propio, cuyo objetivo es promover la Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas de los sujetos obligados, difundiendo los alcances de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán* y así, garantizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, el principio democrático de publicidad de los actos y programas del Estado y asegurar la Rendición de Cuentas.

## MORELOS

Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)

Órgano gubernamental autónomo e independiente cuyo propósito institucional es el de defender la titularidad de la sociedad civil sobre la información generada, procesada y administrada por los gobiernos estatal y municipal, así como, por los poderes Legislativo y Judicial.

## NAYARIT

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (ITAI)

Instituto dotado de autonomía el cual se compromete y fomenta la cultura de la Transparencia, la Protección de los Datos Personales y el Acceso a la Información Pública, así como la Rendición de Cuentas y el Combate a la Corrupción, contribuyendo al pleno ejercicio del Derecho Fundamental a favor de las personas, hacia la consolidación democrática de las relaciones entre la sociedad y el gobierno.

## NUEVO LEÓN

Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL)

Órgano constitucionalmente autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica, debe garantizar que los sujetos obligados cumplan la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información*

*del Estado de Nuevo León, actuando bajo principios como conocimiento, integridad del funcionario, relaciones internas, relaciones externas, responsabilidad social, competitividad, liderazgo.*

## OAXACA

Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP)

Organismo público autónomo que garantiza la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo es proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos, transparentar la gestión pública mediante la difusión de información oportuna, verificable y relevante que generen los sujetos obligados; mejorar los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la evaluación de las políticas públicas y contribuir a la consolidación de la democracia y la plena vigencia del Estado de Derecho.

## PUEBLA

Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla (CAIP)

Órgano especializado de la Administración Pública Estatal, con autonomía de gestión, operación y decisión, encargada de garantizar el Acceso a la Información Pública y resolver los asuntos de su competencia cuya misión es el garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental a través de la supervisión permanente del cumplimiento de la Ley por parte del Poder Ejecutivo del Estado, sus dependencias y entidades.

## QUERÉTARO

Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro (CEIG)

Ha establecido como misión el garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del Derecho de Acceso a la Información Pública, enfocados a avivar a los gobernados al ejercicio de su derecho de libre acceso a la información, siempre a través de

valores como el respeto, honestidad, responsabilidad, lealtad, imparcialidad, objetividad y veracidad.

#### QUINTANA ROO

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAI PQROO)

Órgano público autónomo del Gobierno del Estado de Quintana Roo, que garantiza el Acceso a la Información Pública y fomenta la Cultura de la Transparencia a la sociedad en general, con honestidad, legalidad y eficiencia, bajo los principios de *honestidad, legalidad y eficiencia*.

#### SAN LUIS POTOSÍ

Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí (CEGAIP)

Órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, se crea un organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión.

#### SINALOA

Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (CEAIPES)

Órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, cuya misión es garantizar el derecho de toda persona para acceder a la información creada, administrada o en poder de las entidades públicas bajo los principios de imparcialidad y profesionalismo.

#### SONORA

Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES)

Órgano dotado de autonomía técnica, de gestión y de organización, con el objetivo de emitir lineamientos para que los sujetos obligados faciliten a los ciudadanos el Acceso a la Información Pública, y aquéllos lineamientos para que los sujetos obligados clasifiquen la información de acceso restringido.

## TABASCO

Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP)

Órgano autónomo dotado de plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio con facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados y sancionar la inobservancia de las disposiciones jurídicas en materia de Acceso a la Información Pública.

## TLAXCALA

La Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIP-TLAX)

Organismo Constitucional Autónomo que se encarga de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la Información Pública y Protección de sus Datos Personales, con el objetivo de garantizar la prerrogativa que tiene toda persona para obtener información creada, administrada o en poder de los sujetos obligados.

## TAMAULIPAS

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas (ITAIT)

Órgano garante del derecho a saber, a través de sus tres vertientes principales: resolver los procedimientos de queja de los particulares, cuando se les niegue la información solicitada o se les entregue en forma insuficiente o deficiente; llevar a cabo tareas de difusión de la Cultura de la Transparencia, y desarrollar tareas de capacitación sobre el Derecho de Acceso a la Información.

## VERACRUZ

Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI)

Organismo que cuenta con patrimonio propio y tutela el derecho a la información, garantizando el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, salvaguardando el derecho a la intimidad y vida privada.

## YUCATÁN

## Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán (INAIP)

Organismo público autónomo con el objetivo de promover en la sociedad el conocimiento, uso y aprovechamiento de la información pública. Proponer a las autoridades educativas competentes la inclusión en los programas de estudio de contenidos que versen sobre la importancia social del Derecho de Acceso a la Información Pública; impulsar, conjuntamente con instituciones de educación superior, la investigación, difusión y docencia sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, y procurar la conciliación de los intereses de los particulares con los de los sujetos obligados.

## ZACATECAS

## Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas (CEAIP)

Organismo descentralizado del poder público estatal, con autonomía presupuestaria, operativa, y de decisión con la misión de promover y difundir el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de los sujetos obligados, actuando bajo principios como *honestidad, responsabilidad, igualdad, tolerancia, respeto, lealtad, libertad y servicio*.

## 5. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El derecho a la información busca prevenir y acabar con el fenómeno de la corrupción exponiendo las actividades, funciones y recursos otorgados a los representantes al escrutinio público. En este sentido es de suma importancia el papel que juega la Rendición de Cuentas, pues ésta representa un mecanismo que busca reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos y mantenerlo dentro de ciertas normas.

La Comisión Nacional Anticorrupción considera que la Corrupción se puede definir como el acto de usar y abusar de una condición que otorga cierto poder a un funcionario público y que busca su be-

neficio perjudicando tanto al Estado como a los ciudadanos. En este sentido la Corrupción consiste en la utilización de cargos públicos como la plataforma para obtener ingresos ilegales.

El autor Pritzl<sup>6</sup> define cuatro perspectivas de juicio sobre la Corrupción: la clásica, la moralista, la culturalista y la funcionalista. Desde el enfoque Clásico, Pritzl afirma que la Corrupción se interpreta como una actitud que prioriza el interés personal en el ejercicio de la función pública. En este enfoque, podemos clasificar a aquellos funcionarios públicos que se han enriquecido a expensas del poder que el pueblo les otorgó. El enfoque moralista define la Corrupción como la desviación individual de las normas sociales y por ende, como evidencia de una debilidad moral personal en ciertos individuos. La perspectiva culturalista asocia a la Corrupción con factores culturales y sociales existentes en los países del tercer mundo, como la difundida norma social de “otorgar y recibir dádivas”. Los culturalistas no creen necesario preocuparse por la Corrupción. El enfoque funcionalista rechaza una condena moral anticipada de la Corrupción y trata de hacer una ponderación de sus aspectos positivos y negativos, es decir, contribuye a una mejor integración de los grupos sociales en el proceso político, mejora el funcionamiento de los mercados económicos y agiliza el funcionamiento de la Administración Pública. En este sentido, en esta definición se podría clasificar desde el más alto funcionario hasta cualquier ciudadano que es partícipe de algún modo del incumplimiento de la ley.

Derivado de lo anterior, el derecho a la información previsto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es una de las garantías cuyo ejercicio, entre otros aspectos, debe permitir a los ciudadanos conocer con precisión el desempeño y la responsabilidad en la actuación de los gobernantes y exigir una Rendición de Cuentas clara, completa y oportuna; que el ejercicio pleno del derecho a la información implica erradicar la discrecionalidad con que frecuentemente se toman las decisiones respecto al mantenimiento, custodia, acceso y disponibilidad de la información de que dispone la Administración Pública, sin por ello afectar la vida privada de los

6 PITZL, R. F.J. *Corrupción y Rentismo en América Latina*. Ciedla-Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires, Argentina, 2000.

ciudadanos, los derechos de terceros o la información relativa a la seguridad del Estado y sus instituciones.

Por ello, y en virtud de que el Combate a la Corrupción y las acciones tendientes a lograr la Transparencia en la gestión pública y a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de ser informados por sus autoridades, requieren de la actuación coordinada de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la participación comprometida y decidida de la ciudadanía. Resultando del anterior, un acuerdo por el que se crea la *Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal*, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. El cual tiene como objetivos el:

“I. Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal para prevenir la Corrupción; II. Analizar y promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos; III. Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos, y IV. Facilitar los mecanismos de información y Rendición de Cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública”

## 6. AVANCES, RETROCESOS Y CONTRADICCIONES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, A PARTIR DE LA REFORMA DEL 6º CONSTITUCIONAL

Si bien es cierto, diversos autores y estudios como lo señala el autor Mario Valverde han evidenciado la existencia de una “cultura” del secreto, que representa una amenaza para la vida democrática, propiciando un ambiente favorable para la Corrupción. Se refiere a actitudes y comportamientos de servidores públicos que consideran la información de la que disponen como su patrimonio personal, y por lo tanto, sujeta a la explotación y obtención de beneficios económicos o políticos. Esta “cultura” llega a pernear todos los niveles

7 ARTÍCULO SEGUNDO del Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.

jerárquicos de gobierno. El hecho de que la información sea secreta no solamente otorga condiciones de ventaja, sino oculta acciones de abuso, errores, omisiones y represión.

Respecto a la Reforma realizada al artículo 6º constitucional, cabe mencionar que el acotarla en materia de derecho a la información a sólo uno de sus componentes, como en la especie lo es el Derecho de Acceso a la Información Pública, impediría regular en leyes secundarias lo relativo a la facultad de difundir opiniones e informaciones, el ejercicio pleno de la libertad de expresión, que no es más que consecuencia de la libertad individual de pensamiento, pese a que su regulación está consagrada en el artículo 6º constitucional, así como del resto de las libertades a que hemos hecho referencia.

Se debe hacer hincapié en que la Reforma Constitucional, no debe establecerse en el artículo 6º, pues por razones de técnica-jurídica, no encuentra sustento tal cual está redactada, ya que no regula los diferentes atributos del derecho a la información del cual se ocupa la parte final del artículo constitucional de mérito.

Si se insiste en regular el Derecho de Acceso a la Información Pública, la reforma podría reformularse para que el artículo 6º se destinara, en forma exclusiva, a regular el derecho a la información, incluyendo por supuesto la garantía de opinión, que como se ha dicho viene de su redacción original. Además, sería necesario que la libertad de imprenta, que forma parte de la libertad de expresión, se retirara del artículo 7º constitucional de tal suerte que éste, se destinara a regular en forma exclusiva el Derecho de Acceso a la Información, sin olvidar que forma parte de un Derecho Fundamental.

Cabe mencionar que dentro de los fundamentos de la recomendación en el numeral 187, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos manifiesta:

“La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia de la misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también condición sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas, culturales y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opiniones, esté

suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre”<sup>8</sup>.

## 7. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA CULTURA EN EL EJERCICIO Y TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En un comunicado que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Gubernamental<sup>9</sup> hace énfasis en que al coadyuvar una generación de cultura en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas, produce gobiernos eficientes ante una sociedad cada vez más proactiva y exigente.

Así mismo, establece la creación de una Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas en los servidores públicos y, al mismo tiempo, generar una conciencia de exigencia en la sociedad, son aspectos fundamentales para la consolidación de nuestra democracia.

Se debe de reconocer, que en materia de derecho a la información, sobre todo en el aspecto de Transparencia y Rendición de Cuentas de los actos de gobierno, en los últimos años, se han realizado esfuerzos importantes, tendientes a definir y fortalecer estos derechos, así como para dotar de instrumentos y medios de defensa eficaces, en contra de la falta de garantías de su ejercicio pleno.

“El sistema de vigilancia es una de las propuestas más consistentes para consolidar una cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas en la gestión pública, debido a que en la democracia opera un sistema que a partir del cual las élites políticas se vigilan mutuamente cuando detectan una posible anomalía, dando a conocer a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación. Sin embargo, la Rendición de Cuentas y el Acceso a la Información son considerados como dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático este implica que el comportamiento transparente del funcionario público sea exigido y premiado por la ciudadanía y que su incumplimiento se traduzca casi automáticamente en una sanción política, profesional o económica; este sistema democrático

8 CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Op. cit.*, p. 151.

9 INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL. *Limitar la Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas cancela el futuro democrático de nuestro país*. Comunicado del IFE (IFAI/028/05). México, D.F., 15 Junio 2005, pp. 3-5.

'debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, rindiendo cuentas para explicar y justificar sus acciones.<sup>10</sup>'"

La promoción de la existencia y funcionamiento de organismos autónomos en todas las entidades federativas revelaría materialmente el avance de este derecho, todo esto con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de una Cultura nacional de Transparencia.

A lo largo del tiempo, se ha demostrado que la Transparencia ha logrado ser un reto para las instituciones públicas, sin embargo son cuestiones que día con día se han ido avanzando, estableciendo mecanismos que permiten difundir la Transparencia no sólo como un derecho sino además como "cultura". Esta cultura debe estar orientada a toda aquella persona que ejerza el derecho a la información como garantía constitucional, que pone por delante los intereses públicos en lugar de los particulares y que va a constituir un gran avance en la construcción de la nueva cara de la ciudadanía en nuestro país. Los gobernantes tienen la responsabilidad de asumir que lo público no es patrimonio que no esté inmerso en intereses particulares, sino que es un espacio donde ciudadanos, ciudadanas y gobernantes construimos el bien público.

El fomento de una cultura cívica, debe traducirse en "normalidad" de personas informadas e instituciones transparentes, requiriéndose desarrollar una nueva etapa sustentada cotidianamente en una ética social, con valores de tolerancia, respeto, Transparencia, Rendición de Cuentas y equidad ante la ley para lograr la confianza, respeto y apoyo de quien tiene el derecho de ejercer este derecho.

Del mismo modo debemos de entender que el derecho a la información debe ser lo más económico posible para el particular, puesto que si al gobernado le resulta costoso el obtener la información, entonces ya no la buscara, y se perderá ese intento de evitar la Corrupción y esa cultura civil que se está tratando de infundir en la sociedad.

---

10 VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. *Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México*. Instituto Federal de Acceso a la Información. México, D.F., p. 237.

Finalmente, el derecho a la información va a permitir que haya publicidad, es decir, que la sociedad conozca de lo que está sucediendo a su alrededor y de las actividades de los servidores públicos, permitiéndole conocer noticias confirmadas y no una serie de rumores. Permite una participación más activa de los gobernados, fomentando una cultura cívica, ya que al poder obtener información, se encontrará más actualizada, permitiéndole participar.

Una mayor Transparencia contribuye a un mayor empoderamiento de la ciudadanía, pues la mayor información con la que contará el ciudadano le da una mejor capacidad para fiscalizar a sus autoridades y para participar en la vida pública.

La democracia funciona en la medida que los ciudadanos participan de manera efectiva en los asuntos públicos, no cada tres o seis años, es decir, en el periodo de sus funciones, sino de manera permanente y para ello se requiere que los ciudadanos puedan acceder fácilmente y libremente a la información pública.

## 8. CONCLUSIÓN

El Derecho de Acceso a la Información Pública, como su nombre lo establece, refiere a la información pública, por ende es información que debe de estar al alcance de los gobernados para poder tener conocimiento de lo que sucede en la colectividad de la cual forman parte. También está dentro de sus derechos al conocer como se llevan a cabo las actividades de que los electos como sus gobernados, y en su caso como se gastan aquellas contribuciones que la misma sociedad aporta para el mejoramiento de la colectividad.

Por cuanto al tema de la Autonomía de los órganos garantes, queda la incógnita de si en realidad existe un ente con “AUTONOMÍA TOTAL”, en virtud que en alguna medida, todo organismo depende y forma parte de una estructura general, la cual encuadra dentro de un sistema, respecto del que todos los entes deben ajustarse, de lo contrario, el organismo considerado autónomo sería INEXISTENTE. Por ello, la propuesta brindada por cuanto al tema de autonomía de los órganos garantes va encaminada a establecer que, la autonomía de dicho organismo debe entenderse en su concepto total, sino

mas bien hablarse de una autonomía restringida en virtud de que debe encuadrarse en una reglamentación establecida.

Las libertades de expresión e información y sus derechos conexos, constituyen instrumentos idóneos para preservar el Estado de Derecho y favorecer las prácticas democráticas, porque generan contrapesos frente al ejercicio desmedido del poder. Más aún: constituyen un medio de transmisión de conocimientos para que los individuos transiten de la condición de súbditos a la de ciudadanos. La búsqueda de una forma legislativa, los preceptos de libertad y sus límites deben estar claros, ninguna ley basta por sí misma para garantizar su aplicación.

## BIBLIOGRAFÍA

ARTICULO SEGUNDO del Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.

CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México D.F., 2003.

CASTRO MELGAREJO, Reynaldo. *Transparencia*. Luciona. México, D.F., 2001.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL. *Limitar la Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas cancela el futuro democrático de nuestro país*. Comunicado del IFE (IFAI/028/05). México, D.F., 15 Junio 2005.

NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela. *Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*. FUNDAp. Querétaro, México, 2004.

PITZL R. F.J. *Corrupción y Rentismo en América Latina*. Ciedla-Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires, 2000

RAMOS J. A., Francisco, y otros. *1er Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información*. CEIG. Querétaro, México, 2005.

SÁNCHEZ AGESTADA, Luis. *Lecciones de Derecho Político*. Albatros. Buenos Aires, Argentina. 1943.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9ª Época. Febrero. México D.F., 2008.

VALDES ESCOFFERY, *Eduardo*. *Reforma electoral y autonomía de los órganos electorales y justicia electoral*. México, D.F., 1996.

VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. *Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México*. Instituto Federal de Acceso a la Información. México, D.F.





# PREMIO ESTATAL DE INVESTIGACIÓN DERECHO A LA INFORMACIÓN

Implementación y Desarrollo del DAIP\*, Estado que guarda actualmente

## 2009 - 2010

La Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, a través del Comisionado Ejecutivo, en cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 30 y 32, de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, expide la siguiente:

### CONVOCATORIA

- Esta convocatoria queda abierta a partir del día 28 de septiembre de 2009 hasta el 27 de agosto del 2010 a las 15:00 horas.
- Para los trabajos enviados por correo y/o servicio de paquetería, se tomarán en cuenta los datos del matasello y/o la fecha y hora de solicitud de envío según el caso.

### DE LOS PARTICIPANTES

- Podrán participar todas aquellas personas que así lo deseen, de manera individual o grupal.
- Los **trabajos participantes** deberán estar relacionados con:
  - Estado que guarda el DAIP en México después de la reforma al artículo 6º de la Constitución Federal;
  - El DAIP y los sistemas electrónicos;
  - Aplicación de las Tecnologías de la Información para el fortalecimiento del DAIP y la Transparencia;
  - Sistemas electrónicos para la Rendición de Cuentas;
  - Los sistemas electrónicos como herramientas de consolidación del DAIP y la Democracia;
  - El DAIP y la calidad Democrática;
  - La importancia de la implementación de archivos en el desarrollo del DAIP;
  - Alcances y límites de la información reservada, confidencial y pública;
  - La participación social y la cultura del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia;
  - La importancia de la Transparencia y Rendición de Cuentas en el desarrollo del DAIP;
  - Principios constitucionales para el combate a la corrupción;
  - Los órganos constitucionales autónomos como garantía del DAIP;
  - Avances, retrocesos y contradicciones del DAIP;
  - El DAIP como instrumento de control de la Gestión Pública;
  - Impactos del DAIP en las nuevas formas de organización ciudadana y social;
  - La modernización del Gobierno y sus administraciones públicas a partir del DAIP;
  - Alcances y efectos por la implementación y desarrollo del DAIP.

- Los trabajos participantes podrán ser tesis, tesinas o ensayos. Deberán ser enviados en original y fotocopias por triplicado, capturados en CD en programa Word, fuente Times New Roman de 12 puntos a espacio y medio. La extensión mínima es de 25 cuartillas sin contar anexos para tesis y tesinas. El ensayo será de extensión libre.
- Todos los trabajos deberán identificarse al frente con un título y un pseudónimo. En un sobre aparte deberán enviarse todos los datos necesarios para la localización del autor: Nombre completo, curriculum vitae, dirección, teléfono y correo electrónico.

- Todas las propuestas para el concurso deben dirigirse a:

7mo. Premio Estatal de Investigación "Derecho a la Información"  
Carlos Septién García No. 39  
Col. Cimataro  
Querétaro, Querétaro  
CP. 76030

### DEL JURADO

- El jurado calificador evaluará los aspectos de metodología, contenido, originalidad, profundidad y alcance del tema expuesto.
- El jurado podrá declarar desierto el premio o alguno de los lugares.
- El jurado podrá prorrogar la fecha de entrega de resultados.
- Todos los participantes contarán con un reconocimiento escrito, los premios tendrán un monto efectivo de:
 

1er. lugar	\$25,000.00
2do. lugar	\$15,000.00
3er. lugar	\$10,000.00
- Los **resultados** se publicarán en las instalaciones de la CEIG y en la página web: [www.ceigqro.org.mx](http://www.ceigqro.org.mx) el día **Viernes 17 de septiembre de 2010**.
- La **premiación** se llevará a cabo durante el Día Internacional del Derecho a la Información, el **Martes 28 de septiembre de 2010** en el lugar y hora que serán dados a conocer con oportunidad.
- El fallo del jurado será inapelable.

### DE LA PUBLICACIÓN

- Los 3 primeros lugares y los trabajos que elija el jurado calificador, formarán parte de la publicación 7mo. Premio Estatal de Investigación "Derecho a la Información".
- La publicación la realizará la CEIG sin fines de lucro y para efectos de difusión, previa cesión de derechos que haga el autor de cada uno de los trabajos elegidos a favor de la Comisión Estatal de Información Gubernamental.
- En la publicación se dará el crédito correspondiente a los autores.

### DEL COMITÉ ORGANIZADOR

- Se conforma por los Comisionados integrantes de la CEIG.
- Lo no previsto en la presente convocatoria será resuelto por el Comité Organizador.



COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

\* DAIP (Derecho de Acceso a la Información Pública)

[www.ceigqro.org.mx](http://www.ceigqro.org.mx) [ceigqro@ceigqro.org.mx](mailto:ceigqro@ceigqro.org.mx)  
tel. 01 (442) 212 96 24 y 224 02 06  
01 800 000 2344

\*ESTA PUBLICACIÓN ES DE CARÁCTER PÚBLICO... (text partially obscured)





Comisión Estatal de Información  
Gubernamental

# CALENDARIO 2010




1er. Premio Estatal de Investigación  
**“Derecho a la Información”**



Las Injustificables Remuneraciones de los Funcionarios Mexicanos  
**Francisco J.A. Ramos Cantoral**

De la Censura y Otros Demonios, Modus Vivendi Actual del Periodismo en Querétaro  
**Rodrigo Vieyra Frausto**

Jurisdicción Militar: El Abuso de Poder y la Impunidad del Ejército Mexicano  
**Rolma Patricia Romero Contro**

**COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL**  
**QUERÉTARO**




**er** PREMIO ESTATAL DE INVESTIGACIÓN  
**DERECHO A LA INFORMACIÓN**

Autonomía constitucional y transparencia  
**Victor Samuel Peña Mastillas**

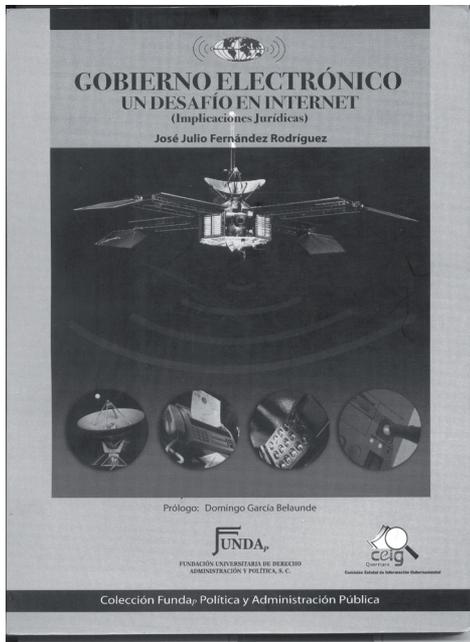
Acceso a la Información en el Estado de Querétaro  
 Participación e Interés de la Sociedad  
**Georgina Hernández Huerta**

La corrupción del Juez  
**José Manuel Couath Velasco**  
**Victor Hugo Hernández Mendoza**  
**Genaro Núñez Angeles**



**COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL**









## Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia Local Prácticas, experiencias y opiniones

Coordinadores  
José Rodolfo Arturo Vega Hernández  
Miguel Servín del Bosque  
Juan Pablo Jiménez Enciso

COMISION ESTATAL DE INFORMACION GOBERNAMENTAL  
QUERETARO



## CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS Y AUTÓNOMOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

José Carlos Rojano Esquivel

José Agustín Sánchez Alegría  
Jessica Flores Viveros  
Berenice Vega Rodríguez

Silvia Marilyn Reyes Alcalá  
Antonio Herrera Nieves  
Elba Alejandra Zamora Arreola

Edgar Baudelio Martínez Morales  
Elizabeth Vázquez Bernal  
Gustavo José Chávez Ortiz

Magdalena Hernández Jiménez  
Victor S. Peña Mancillas

Prólogo  
Francisco Javier García Dávalos

570 PREMIO ESTATAL DE INVESTIGACIÓN  
"DERECHO A LA INFORMACIÓN"

COMISION ESTATAL DE INFORMACION GOBERNAMENTAL  
QUERETARO

PUBLICACIONES CEIG  
(en proceso)

*Constitucionalidad de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso  
a la Información Pública*

(Imprenta)

José Rodolfo Arturo Vega Hernández - Miguel Servín del Bosque  
- Javier Rascado Pérez



Este libro se terminó de imprimir en  
Dimensión Artes Gráficas S.A. de C.V.  
en marzo de 2010.  
Y para su composición se  
utilizó tipografía Book Antiqua  
Familia Goergia a 10/14 pts.  
Con un gramaje de 200grs. Couche para portada  
y 90grs. Papel cultural crema para su interior.  
Edición al cuidado de  
José Rodolfo Arturo Vega Hernández  
José Alberto Mejía Vieyra  
Jesús Arturo Vallejo Muricio

Esta obra es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los ingresos que aportan todos los contribuyentes. Está prohibido el usos de ésta obra con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de ésta obra deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo a la ley aplicable y ante la autoridad competente.

