

**TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN  
MÉXICO: ESTUDIO COMPARADO SOBRE SU DISEÑO E  
IMPLEMENTACIÓN.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS COMPARADAS PRESENTA MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ  
ANTE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES.**

**Ciudad de México,  
Distrito Federal,  
Marzo de 2007.**

# Í N D I C E

## Capítulo Primero

### Reflexiones sobre el entorno

I.	Breve nota introductoria. . . . .	4
II.	Reflexiones contextuales:	
	1. La democratización del régimen. . . . .	7
	2. Aproximación a la noción de transición política: el caso mexicano. . . . .	11
	3. Los nuevos retos que enfrenta el régimen. . . . .	15

## Capítulo Segundo

### Nociones conceptuales y enfoques básicos

1.	Marco teórico: ideas sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública, una aproximación general. . . . .	16
2.	Nociones conceptuales y enfoques básicos sobre la transparencia. . . . .	17
3.	Atisbos hacia la transparencia. . . . .	29
4.	Planteamiento del problema. . . . .	33

## Capítulo Tercero

### Transparencia y acceso a la información pública en México: diseño de una política pública

I.	Institucionalización de transparencia y del derecho de acceso a la información pública. . . . .	35
	(Cuadro de diversidad de las denominaciones oficiales). . . . .	41
II.	Autonomía de los organismos de transparencia: condición Indispensable para garantizar el ejercicio del derecho.	
	1. Apuntes conceptuales . . . . .	41
	2. La autonomía en los órganos mexicanos de transparencia. . . . . (Matriz 1A. Naturaleza Jurídica).	44
	3. Integración de los órganos de transparencia. . . . .	48
	(Matriz 1B. Integración de los órganos de dirección y/o Instancias directivas). . . . .	50

4. Atribuciones de los órganos de transparencia. ....	54
(Matriz 1C.).	
5. Obligaciones de los entes públicos. ....	56
(Matriz 2A. Obligaciones de transparencia). ....	58
(Matriz 2B.) ....	59
(Matriz 2C.) ....	61
6. Promoción del derecho de acceso a la información pública. .	62
(Matriz 3. Atribuciones de promoción al derecho).	
7. Procedimiento de acceso a la información pública .....	64
(Matriz 4A.).	
(Matriz 4B.) ....	67
8. Medios de impugnación. ....	71
(Matriz 5A. Medios de impugnación: aspectos genéricos).	
(Matriz 5B. Medios de impugnación: resoluciones y sanciones).	72

#### **Capítulo cuarto**

##### **Esquemas de implementación y propuestas específicas**

I. Relación entre el diseño normativo y la implementación de la política de transparencia .....	81
II. Apuntes finales a manera de conclusiones .....	95

#### **BIBLIOGRAFÍA**

## **Capítulo Primero**

### **Reflexiones sobre el entorno**

#### **I. Breve nota introductoria.**

Durante los cinco años precedentes, la transparencia y el acceso a la información se colocaron como asuntos del mayor interés, tanto para las personas<sup>1</sup> como para los investigadores y las instituciones públicas mexicanas. Esto es así por diversas razones: la primera, porque ambos temas constituyen el siguiente eslabón en el proceso de consolidación democrática del país, pues luego de quince años de profundas transformaciones en el ámbito político lo que sigue es consolidar una ciudadanía cuyo rol no se reduzca al acto de votar, sino que sepa, pueda y esté en condiciones de participar informadamente en la toma de las decisiones colectivas y en la vigilancia de la actuación de los servidores públicos.

El voto no puede concebirse como un cheque en blanco que los ciudadanos extienden en las elecciones en favor los representantes populares y cuyo valor se agota con la celebración misma de los comicios; antes al contrario, el sufragio es apenas el medio, el instrumento que permite establecer relaciones más amplias entre ambas partes una vez que se celebran los procesos electorales.

Un esquema democrático presupone que la interacción entre los mandantes y los mandatarios es más extensa y compleja, por eso los primeros deben aprender que el paso siguiente a realización de elecciones democráticas consiste en ejercer su derecho a exigir cuentas, mientras que los segundos deben asumir, como algo consustancial a sus responsabilidades públicas, que están obligados a rendirlas.

Se trata de un proceso tendente a invertir los factores de esa ecuación aritmética, a efecto de conseguir el regreso al empoderamiento original de los individuos, por la vía de plantear que la rendición de cuentas se torna una herramienta útil para sancionar a los gobernantes ineficaces o corruptos. En otras palabras, la rendición de cuentas se convierte en una fórmula que contribuye a que las personas recuperen sus potestades originales frente al gobierno y, particularmente, para que participen en la aplicación de los esquemas de

---

<sup>1</sup> Intencionalmente utilizó el término persona en vez de la palabra ciudadano, pues no es dable suponer que, por sus características, el derecho a la información sólo pueda corresponder a quienes ostenten el carácter de ciudadanos conforme a los requisitos que establece la Constitución y la ley.

control sobre los actos que realizan los servidores su desempeño como parte de las instituciones públicas<sup>2</sup>.

La segunda razón encuentra sustento en argumentos como los que Irma Sandoval y John Ackerman (2005) han expuesto: “*el desarrollo de elecciones libres es un factor fundamental pero no suficiente para asegurar el ejercicio permanente de rendición de cuentas por parte del gobierno,*”<sup>3</sup> A ello obedece que en la actualidad poco más de 60 países en el mundo, México no es la excepción, se hayan sumado a la ola de la transparencia buscando corregir lo que los mismos autores mencionan como *un déficit en la rendición de cuentas*.

La tercera razón debe ubicarse en los efectos que se generan en los aparatos de la administración pública que ahora enfrentan el reto de rediseñar sus procesos internos y de transformar el comportamiento de los servidores públicos, a fin de cumplir las obligaciones que les impone la novedosa regulación de este derecho y de asumir con normalidad que la rendición de cuentas es una práctica saludable en las democracias contemporáneas.

Considerando la reciente institucionalización de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública,<sup>4</sup> es propósito en este ejercicio de tesis desarrollar un estudio comparado sobre su origen, el marco normativo y los diseños organizacionales para su puesta en marcha. Para ello, se revisará una muestra de quince legislaciones, la federal y catorce de carácter local que se exponen en el tercer capítulo.

Se trata de identificar las características y las diferencias más relevantes de los diseños normativos aprobados por los legisladores y, a través de una visión comparada, analizar sus ventajas y desventajas, así como desarrollar reflexiones específicas con respecto a los impactos que tienen en la etapa de implementación.

A lo largo del trabajo, en especial en los capítulos tercero y cuarto, se explora la relación que hay entre estas dos fases de las políticas públicas: el diseño y los efectos posibles en la implementación. Así, uno de los propósitos planteado para el trabajo consiste en argumentar de qué manera el diseño de las legislaciones en materia de transparencia

---

<sup>2</sup> Puede verse el Estudio denominado “*Marco Teórico Metodológico*” (2003), IFAI, México, págs. 10 y 11, en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

<sup>3</sup> SANDOVAL Irma y Jhon Ackerman, *Leyes de Acceso a la información en el Mundo*, IFAI, México, 2005, pág. 11. (Cuadernos de Transparencia No. 7)

<sup>4</sup> Más adelante me ocuparé de la delimitación del término “derecho de acceso a la información pública”, pero en adelante debo señalar que lo utilizaré como una derivación o rama de una modalidad más amplia: el derecho a la información.

incide en la puesta en marcha, cómo a partir de los contenidos legales, es posible facilitar la correcta entrada en vigor del tema y, sobre todo, cómo se puede apoyar la obtención de resultados favorable en cuanto a la transformación de las prácticas de la administración pública proclives a la opacidad y al ocultamiento de información.

Para la consecución de los objetivos enunciados, en el siguiente apartado de este capítulo se contextualiza la transformación del régimen político mexicano, describiéndose cómo transitamos de una organización de corte autoritario a una con rasgos democráticos, aspecto que resulta pertinente a la tesis si consideramos que el acceso a la información entraña una forma de recuperar el ejercicio republicano del poder.

Antes de la promulgación de la legislación federal de transparencia transcurrieron más de siete décadas de prácticas autoritarias por las que el gobierno atenuó y anuló las incipientes expresiones de la opinión pública y a pesar de que fue imposible desaparecer todas las voces críticas, sobre todo de los grupos que formaron los partidos de izquierda, pudo procesar eficazmente -en favor de sus intereses- las demandas que se generaban en el contexto social valiéndose de los aparatos y mecanismos operados desde la Secretaría de Gobernación.

Durante ese periodo la deliberación pública democrática desapareció o simplemente fue inexistente. Las opiniones que se escucharon, en su mayoría, apoyaron las versiones oficiales, mientras que la agenda que desahogaban las agencias públicas era en exclusiva la del Presidente en turno. Fue de los grupos sociales no controlados por el sistema de donde surgieron las voces disonantes que impulsaron los cambios requeridos para democratizar al régimen y aunque el proceso fue largo y sinuoso, lograron insertar sus demandas en los programas gubernamentales. La transparencia y el acceso a la información pública es un ejemplo concreto de cómo una demanda específica puede incorporarse a la agenda de gobierno.

Vale aclarar que el esfuerzo para describir el entorno sólo abarca hasta el año 2005, esto es, hasta un lapso de cinco años posterior a la alternancia política y de tres frente a la promulgación de la legislación federal.

Se exponen, también, algunas nociones conceptuales que dan sustento a la investigación y que se refieren a la terminología básica que hoy se emplea para el estudio de la transparencia y el acceso a la información pública, entre otros: transparencia, derecho

a la información, derecho de acceso a la información pública; rendición de cuentas; y corrupción, tratando de establecer la relación que existe entre ellos.

De manera relevante, en el trabajo de investigación se desarrollan algunos ejes comparativos sobre la estructuración de las leyes de acceso a la información pública en las entidades federativas, a partir de matrices diseñadas ex profeso para presentar los aspectos más relevantes y facilitar el análisis del diseño jurídico que permite la puesta en marcha de una política pública de transparencia tanto en el ámbito nacional como en el de los estados de la República.

Finalmente, la tesis contiene un apartado de reflexiones a manera de conclusiones y de propuestas específicas basadas en la revisión que se enuncia, en los elementos cognoscitivos obtenidos a lo largo del programa de maestría y en la experiencia personal acumulada virtud a la participación en algunos cargos públicos tanto en la materia electoral como en la de transparencia.

## **II. Reflexiones contextuales.**

### **1. La democratización del régimen.**

Para contextualizar el objeto del presente estudio sostengo que el régimen político mexicano se democratizó en los últimos 15 años,<sup>5</sup> un lapso de tiempo relativamente breve si consideramos la magnitud de los cambios ocurridos a partir de las controvertidas elecciones de 1988.<sup>6</sup>

Hasta ese momento, el régimen mexicano de partidos acusaba una profunda asimetría entre el partido gobernante y los partidos de oposición que se expresaba en el

---

<sup>5</sup> Entre los estudiosos de la transición política mexicana no existe un acuerdo sobre el lapso en el cual se realizó la democratización del régimen político mexicano. Creo, sin embargo, que existen buenas razones para sostener que se hizo en el periodo que va de 1989 a 2005. Entre otras, la transformación del régimen electoral mexicano, el inicio en la construcción de una cultura política promovida para fortalecer la conciencia cívica de las personas; la consolidación de un sistema de partidos políticos con posibilidades reales para obtener el triunfo en las contiendas electorales; y las acciones y programas encaminados a transparentar la gestión del gobierno.

<sup>6</sup> Siguiendo a politólogos como Leonardo Morlino, Giovanni Sartori y Robert Dahl, utilizo el concepto de régimen político referido a los agentes y a las reglas básicas a través de las cuales se reproduce y se reparte el poder político en un Estado. Mi punto de partida es el régimen y no el sistema en su conjunto. Al respecto puede verse: Dahl, Robert, (1993) *La poliarquía. "Participación y Oposición"*, Rei, México; y Morlino, Leonardo, (1985) *"Cómo cambian los Regímenes Políticos"*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Por su parte, la idea de democracia está asociada al concepto expresado por Norberto Bobbio que califica como democrático a un régimen siempre y cuando se presenten dos condiciones fundamentales: por un lado, partidos políticos fuertes, organizados y bien estructurados que pueden competir por el poder con posibilidades de éxito; y por el otro, elecciones libres y pacíficas ajustadas a los cánones de justicia y libertad.

acceso monopólico al poder por el PRI, institución política que se asumía y operaba como una organización mayoritaria que en los hechos actuaba como auténtica aplanadora que anulaba la competencia con otras formaciones partidarias.

La discrecionalidad presidencial era muy amplia tanto en el reparto de los cargos de elección popular como para designar al sucesor del Presidente en turno utilizando la maquinaria del partido y aplicando con rigor la regla de oro del presidencialismo mexicano, el dedazo.<sup>7</sup>

El peso incomparable de un partido en el escenario político guardaba una relación directa con la carencia de elecciones democráticamente organizadas que estuvieran alejadas de trucos y de fraudes. México se caracterizaba por la existencia de un marco legal e institucional que si bien mostraba una línea evolutiva en algunos aspectos todavía resultaba laxo e insuficiente para enfrentar los problemas de la desconfianza en las elecciones y de las ventajas indebidas que el sistema generaba en favor del partido gobernante.

No obstante, por extraño que parezca, las elecciones se realizaban con regularidad en los periodos establecidos en la ley. El problema no consistía en la puntualidad para su celebración sino en la ausencia de una competencia verdadera entre las instituciones partidarias y en los métodos para su organización y para la obtención de los resultados donde la condición de incertidumbre simplemente no existía.

Dicho de otra manera: la única certidumbre que teníamos los mexicanos durante un amplio periodo de la historia política nacional sobre los comicios aludía a que, en tratándose de procesos electorales, habría irregularidades y fraudes.

A lo largo de varias décadas, las elecciones operaron como un simple esquema de formalización de decisiones tomadas previamente fuera de las urnas más que como un mecanismo legítimo y verdadero para dirimir la competencia política y para el reparto de los cargos públicos.

En síntesis: el régimen de finales de los ochenta seguía siendo el régimen del Presidente en turno que ejercía un control absoluto sobre los mecanismos diseñados para el

---

<sup>7</sup> Corresponde a un término muy arraigado en el lenguaje y en la cultura política mexicana y se refiere a la designación vertical y unipersonal de un candidato a un cargo de elección popular. En el caso de la Presidencia de la República operaba como la decisión personal del Presidente para elegir a su sucesor que luego era postulado por el PRI. Entre otros textos, puede verse CARPIZO Jorge (2000) "Veintidós años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000. Una Institución", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.



reparto del poder, así como para la definición y distribución de las políticas públicas. El primer mandatario fungía como una especie de patrocinador de los recursos del régimen que eran canalizados hacia su partido y hacia la red corporativa, a través de la cual repartía e implementaba los programas gubernamentales.

El punto de ruptura con ese régimen y la simiente del actual se ubica en la reforma política electoral de 1989-1990 que tuvo viabilidad sobre el entendido consensual entre el Presidente, su partido y la oposición respecto a que el fraude, la ausencia de condiciones para una competencia auténtica y la desconfianza en las normas e instituciones electorales constituían problemas que ponían en grave riesgo la estabilidad política del país y la seguridad nacional.<sup>8</sup>

La reforma estableció como objetivos básicos: garantizar la celebración periódica de elecciones, justas y libres, organizadas con apego a los principios de legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia; construir la competitividad política fortaleciendo el régimen de los partidos, a través de mecanismos equitativos de acceso al financiamiento público y a las prerrogativas en radio y televisión; colocar límites a los costos de la política estableciendo topes a los gastos de campaña y vigilando los ingresos y egresos de los partidos; instituir autoridades confiables para la administración electoral y para el control de la legalidad de los comicios; y generar un sistema de medios de impugnación para la salvaguarda de los derechos ciudadanos y de los partidos políticos.

Estos objetivos, llevados a la práctica, tuvieron una orientación democratizadora que paulatinamente se concretó con las reformas sucesivas de 1993, 1994 y 1996, las cuales no sólo ampliaron las posibilidades de transformación del régimen sino que contribuyeron eficazmente a modificar la percepción ciudadana sobre los comicios.<sup>9</sup> Con mucho, quince años después, el resultado ha sido un diseño institucional que hasta el 2005 ha resultado

---

<sup>8</sup> Los analistas en México consideran diversos puntos para el arranque de la transición mexicana. Para los efectos de este trabajo sostengo que el lapso para la transición inicia con la reforma electoral de 1989-90 y concluye con las elecciones del año 2000 al concretarse la alternancia en la Presidencia de la República.

<sup>9</sup> Bastaría revisar la opinión de los ciudadanos captada en prensa escrita y de los medios de comunicación en los días inmediatos posteriores a los comicios federales de 1991 y 1994. De hecho, cuestionamientos sobre la legalidad de los procesos electorales y sobre la actuación de la autoridad fueron sustituidos por discusiones sobre aspectos de logística, como el número de boletas entregadas en las casillas especiales y que, en rigor, no significaron un cuestionamiento de fondo.

adecuado para combatir y erradicar el fraude electoral y la competencia desleal. Cabría, ahora, revisar su solidez una vez concluido el proceso electoral del año 2006.<sup>10</sup>

Por lo que se refiere a la estructura administrativa responsable de la organización electoral, el IFE se erigió como un dispositivo eficaz para integrar y desahogar la agenda política electoral con resultados que demostraron eficacia y confiabilidad y que lo colocaron como un garante del proceso político y, particularmente, en un factor clave para que el régimen superara sus rasgos autoritarios.

En el ámbito jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha cumplido un papel vital en el control de la legalidad. Cualquier decisión de la autoridad administrativa que pueda lesionar los derechos de los ciudadanos o de los partidos es susceptible de revisión por esta instancia que tiene la delicada función de resolver sobre el fondo de los conflictos y declarar la verdad jurídica en las controversias electorales.

Con relación a la persecución de los delitos, la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, aunque ha adquirido cierta presencia implementando programas orientados a cumpliendo una tarea relevante en el desarrollo de programas que previenen a la sociedad sobre la comisión de ilícitos en esta materia y la orientan sobre los medios que se pueden ejercitar cuando se violentan sus derechos.<sup>11</sup>

Después de 15 años podemos afirmar que el régimen político mexicano se democratizó porque existen elementos verificables que permiten elecciones libres y competitivas, porque los partidos políticos significan alternativas con posibilidades reales para acceder al poder y porque ya experimentamos la alternancia de los partidos en el poder sin riesgos para la estabilidad política del país.

Además de los logros en el terreno electoral el régimen avanzó en otros frentes. Es el caso de la creación y desarrollo de las instituciones dedicadas a la defensa de los

---

<sup>10</sup> El proceso electoral concluido el 5 de septiembre del año pasado amplió la evidencia sobre las carencias de la normatividad electoral y sobre la necesidad de introducir ajustes importantes sobre la estructuración, naturaleza y atribuciones de las autoridades electorales. En todo caso, los últimos sucesos (la Ley para la Reforma del Estado, entre otros) serán el marco para desarrollar la evaluación pública, para realizar los diagnósticos correspondientes e introducir los cambios que se consensúen.

<sup>11</sup> Hasta el momento, las reflexiones están planteadas en función de los elementos que propiciaron la solución al problema que significaban las elecciones en México, expresándose el papel que han jugado instituciones clave en la transición mexicana. Creo también que para sintetizar basta señalar que la fórmula ha sido construcción de confianza a partir de consensos en temas básicos por los diversos actores políticos y demostración de eficacia operativa y técnica por las instituciones electorales.

derechos humanos que en el mismo periodo se han asentado tanto en el ámbito nacional como en el de las entidades federativas; los intentos de profesionalización de los aparatos de la administración pública a través de la instauración del servicio civil de carrera; y la creación de los órganos que actualmente son garantes de la transparencia y del acceso a la información pública,<sup>12</sup> de lo cual nos ocuparemos más adelante.

## **2. Aproximación a la noción de transición política: el caso mexicano.**

Las afirmaciones expuestas en el apartado anterior permiten sostener que en el período que va de 1989 al 2005 en México logramos una transición a la democracia. Procede, entonces, precisar mi posición teórica y el marco conceptual que da sentido a esta propuesta, pues es en este contexto donde cobran sentido las afirmaciones, rasgos y características del estudio comparativo que aquí se desarrolla.

En primer lugar, es importante precisar la distinción entre los términos “cambio” y “transición”, que generalmente se identifican y confunden. La noción de cambio, en este modesto esfuerzo de aproximación conceptual, alude a un estado constante en las sociedades y que se refiere a las modificaciones que se producen en su composición y funcionamiento; por su parte, el concepto de transición, presupone cambios disruptivos, que pueden ser de desestructuración y/o posible reestructuración.

En otras palabras, existen cambios transicionales y cambios no-transicionales, lo cual nos lleva a que la transición es un tipo especial de cambio, tal y como lo ha señalado Francisco Bedolla (1996) “[...] la transición implica un cambio sustancial de reglas que emergen de un pacto consensual entre los actores políticos relevantes, es decir, la o las élites en el poder y las oposiciones”<sup>13</sup>.

En esta línea de argumentación puede reiterarse que la transición política en México, transición a la democracia, se produjo en el contexto del acuerdo traslapado entre los agentes políticos de modificar sustancialmente las reglas de producción y reparto del

---

<sup>12</sup> Si bien la CNDH se creó como un organismo con plena autonomía de gestión y presupuestaria hasta el 13 de septiembre de 1999, tiene antecedentes importantes desde el 13 de febrero de 1989 con la inclusión, en la estructura de la Secretaría de Gobernación de la entonces Dirección General de Derechos Humanos; por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó el 11 de junio de 2002 y la Ley de Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal se promulgó el 10 de abril de 2003 y entró en vigor seis meses después.

<sup>13</sup> Bedolla, Francisco. *Transición a la democracia y procesos electorales*, en TRANSICIÓN, Revista mensual de Política y Cultura, año 0, Núm. 1, Enero 1996.

poder político, es decir, de democratizar el régimen; lo que implicó la necesidad de construir los marcos legales, institucionales y procedimentales necesarios para garantizar el sufragio efectivo y la competencia política y contó con la disposición expresa de los actores políticos involucrados para establecer un mínimo de instituciones suficientes para configurar un estado de cosas denominado “democracia”: un sistema de garantías individuales y derechos políticos propios (propiedad, libertad, igualdad jurídico-política, sufragio efectivo, asociación, información y expresión, entre otros), así como la existencia de un mercado político libre competitivo, un sistema electoral que garantizara la efectividad del voto ciudadano e instituciones garantes de su ejercicio. En síntesis, una estructura mínima cuyos rasgos son característicos del estado moderno de derecho.

La siguiente precisión consiste en afirmar que en México la transición a la democracia es la transición del régimen político de uno con rasgos autoritarios a otro de carácter democrático, es decir, se trató de la instauración de un conjunto de reglas del juego indispensables para la distribución del poder político, para garantizar la existencia de diversas opciones partidarias con posibilidades reales en la competencia política por el poder y para la celebración de elecciones libres y auténticas.

De esta manera, el contexto en que el régimen político transita también se distingue por las políticas de ajuste originadas en los años ochenta, que se caracterizaron por la disminución de los salarios reales de los trabajadores, el crédito interno y el gasto público, con lo cual se vieron lógicamente disminuidas las posibilidades de acción del Presidente y sus agencias más importantes: el PRI y la amplia red corporativa.

Es un hecho que el denominado cambio estructural en la economía se caracterizó por el apoyo a las empresas transnacionales y mexicanas que contaban con el respaldo de los grandes grupos financieros, así como por el abandono de las empresas consideradas como ineficientes y el consecuente despido de trabajadores.

Así, el cambio estructural se tradujo en el traslado de la crisis hacia los trabajadores. En este sentido, lo que resalta es que el cambio guarda una estrecha vinculación con el descontento popular resultado del deterioro de las condiciones económicas y sociales de la población, aspecto que incluso tiene una influencia mayor en la transición política que la existencia de una cultura política y ciudadana plenamente desarrollada, cuestión que se vio

reflejada en las elecciones de 1988,<sup>14</sup> donde se evidencia una simetría entre las condiciones económicas de la población y su participación como votante, al contrario de lo que sucedería en las elecciones de 1994, donde, a pesar del reforzamiento de la política neoliberal de Salinas que fue acompañada de mayor desempleo y mayor polarización del ingreso, se registra la participación política ciudadana en una elección presidencial, dado que el régimen de Salinas de Gortari logró generar una expectativa de esperanza en un futuro de prosperidad y consiguió, al mismo tiempo, deteriorar la imagen de Cuauhtémoc Cárdenas en su nuevo intento por llegar a la presidencia de la república como líder de la izquierda aglutinada en el PRD.

Bajo esta lógica, la transición del régimen careció de una cultura política y cívica de la población, por lo cual es válido sostener que el surgimiento de las nuevas reglas de distribución del poder político está vinculado a condiciones que no dependen o no están acompañados con el desarrollo ciudadano.

La transición en México, como dicen José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar “... se parece más a las transiciones del Este de Europa en tanto su proceso de democratización significa creación de una realidad política –democrática- que no se ha experimentado antes. [...] En México, las reformas electorales han sido algo más que una ‘arena’ de la contienda política; fueron convertidas en un elemento activo de la democratización. [...] No queremos insinuar que la norma, la ley o las instituciones sean los verdaderos creadores del cambio político; pero queremos llamar la atención sobre el carácter activo que las instituciones y las leyes tienen para modelar y aun para imponer o restar velocidad al cambio. [...] La vida electoral auténtica se convirtió en un poderoso disolvente del poder del partido hegemónico. De muchas maneras los partidos fuertes, las elecciones limpias, desdibujaban muchas de las reglas y de los comportamientos típicos del partido mayoritario. Las elecciones activaron el mecanismo de ‘salida’: militantes, grupos y

---

<sup>14</sup> Es importante recordar que, en diciembre de 1987 se firma el denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que, con objeto de instrumentar una serie de medidas económicas, reunió a los diferentes sectores políticos con capacidad de decisión y logró minimizar en el corto plazo los efectos negativos de la crisis en la clase trabajadora y en el conjunto de la población mexicana. El PSE fue renovado cuatro veces en 1988 y en enero de 1989 fue sustituido por el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, que después de renovarse otras cuatro veces se cambió en 1993 por el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

organizaciones enteras hallaron en otros partidos una oportunidad para su propio desarrollo; oportunidad que estaba clausurada en las condiciones de hegemonía del PRI”.<sup>15</sup>

Hasta aquí, puede decirse que son acertados algunos de los análisis elaborados por diversos transitólogos. Sin embargo, resulta importante considerar el enfoque de Jacqueline Peschard: “Sabíamos que queríamos arribar a la democracia por la vía pacífica e institucional, pero los cambios alcanzados hacen que el reto ahora esté en diseñar fórmulas para asegurar la viabilidad democrática [...]. La gobernabilidad democrática implica la construcción de una ciudadanía que no solamente ejerza amplios derechos, sino que asuma responsabilidades concretas y sea capaz de deslindar los roles que se le imponen respecto de los que selecciona”.<sup>16</sup>

Es en este contexto donde cobran sentido los nuevos diseños institucionales de la transparencia y la rendición de cuentas que, además, exigen el desarrollo de un tipo de funcionario profesionalizado para la administración pública y la presencia de un ciudadano vigilante, atento, responsable y activo, no solamente para elegir a sus representantes sino que sea conocedor de sus derechos y tenga conciencia plena de la importancia de su participación en el contexto de opinión pública.

Es decir, aunado a la revisión y actualización constante de las reglas del juego se requiere la presencia de ciudadanos que, frente a la desconfianza en las instituciones, no se limite reproducir la cultura de la simulación y la indiferencia como cultura de resignación, ni perciba la ocupación de los cargos públicos como espacios exclusivos para la obtención de prebendas y la generación de redes de lealtad y complicidad o que confundan la ocupación de los espacios de poder con fuentes de acumulación patrimonialista de riquezas.

Regresando a la noción de transición, sostengo que ésta presupone acuerdos y condiciones básicas para cumplirlos, así como personas que actúen más allá de las posibilidades que le ofrece su condición ciudadana.

---

<sup>15</sup> WOLDENBERG, José; Ricardo Becerra; y Pedro Salazar, (2000) La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ed. Cal y Arena, México.

<sup>16</sup> Peschard, Jacqueline. Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina. El Colegio de Michoacán-Instituto Federal Electoral, México, 2002.

### 3. Los nuevos retos que enfrenta el régimen.

En opinión compartida por distintos analistas, el régimen se sitúa en una etapa post transicional, lo cual significa que las dudas sobre su condición democrática han quedado resueltas, o bien, ocupan posiciones marginales en el debate actual. Si se acepta esta tesis conviene preguntarse entonces hacia dónde se trasladaron los desafíos que ahora enfrentan las agencias públicas.

Desde el mirador de la administración pública responderíamos ahora que el reto estriba en traducir las ventajas de la democracia política en resultados de “*buen gobierno*”. Esto significa que habiendo resuelto los problemas inherentes a las reglas del juego para la transmisión del poder, que instauradas las elecciones como el único método legítimo para la renovación de los cargos que se deben a ellas, es imprescindible encontrar las fórmulas que permitan convertir sus beneficios en resultados que ofrezcan satisfactores adecuados a las necesidades de una sociedad cada vez más demandante que ahora posee más elementos para valorar la gestión pública.

Así, la expresión “*buen gobierno*” está concernida con una especie de calificación sobre el desempeño gubernamental en la ejecución de sus políticas y programas. Más específicamente, implica una evaluación de la gestión gubernamental que se asienta en criterios múltiples, como son los de eficacia y eficiencia para promover el desarrollo económico del país; para lograr finanzas sanas sin sobreendeudamiento; para implementar programas cuyo propósito consista en disminuir el desempleo, en elevar los niveles de educación, salud y seguridad de la población; o para abatir la corrupción y la impunidad, entre otros aspectos.

Otro modo de evaluar la acción gubernamental, conforme a la metodología establecida por la Organización de las Naciones Unidas, es a través de alguna fórmula que permita medir el desarrollo humano. Se alcanza el “*buen gobierno*”, sostiene la ONU, cuando las políticas públicas, además de responder a los intereses de los individuos, resultan eficientes para incrementar la provisión de bienes públicos y disminuir la existencia de los llamados males públicos.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> La Comisión de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 2000/64, señala que la noción de “*buen gobierno*” implica los atributos de transparencia, responsabilidad, carácter consecuente y participativo y sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población. Esta

Siguiendo esta línea argumental, la pregunta a responder en México consiste en saber ¿cuáles son las acciones que deben emprenderse para convertir los avances de la democracia política lograda en los últimos quince años en esquemas de buen gobierno?, para traducirla en satisfactores de los problemas que aquejan a la sociedad y que no encuentran una solución automática en la legitimidad electoral que logran los gobernantes. La respuesta, sin duda, es muy compleja.

No obstante, dentro de los límites que impone el presente estudio, considero que pueden mencionarse dos elementos de posible solución: por un lado, consolidar los esquemas de profesionalización de los aparatos de la administración pública para incrementar los niveles de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos; y, por el otro, desarrollar las capacidades cívicas de los ciudadanos como elemento básico de nuestro desarrollo democrático.

Ambos aspectos tienen una clara vinculación con la puesta en marcha de las políticas relativas a la transparencia y al acceso a la información pública, tal y como se argumentará en los apartados sucesivos.

## **Capítulo Segundo** **Nociones conceptuales y enfoques básicos**

### **1. Marco teórico: ideas sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública, una aproximación general.**

La promulgación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito federal y en las entidades federativas adquiere significado pleno si las visualizamos y utilizamos como un instrumento de aliento a la eficiencia de la administración pública mexicana, pues para los servidores públicos no es lo mismo actuar sobre esquemas de control autodefinido que cumplir las responsabilidades que les son asignadas sabiendo que todas las personas pueden auditar integralmente la gestión que realizan.

Desde esta perspectiva, la transparencia implica múltiples complicaciones para las organizaciones que se ven en la imperiosa necesidad de modificar su funcionamiento. Se

---

resolución vinculó la noción de buen gobierno con un entorno favorable para el goce de los derechos humanos y para el crecimiento y “desarrollo humano sostenible”. La resolución puede consultarse en <http://www.un.org/spanish/search>.



trata de “una quiebra casi completa del modelo burocrático tradicional, según el cual la administración pública operaba bajo parámetros impuestos por normas jurídicas rígidas y cumple funciones que solamente se vinculan con el público al ofrecer resultados puntuales, pero cuyo procesamiento corresponde a una esfera reservada para quienes tienen en sus manos el control de esa burocracia.”<sup>18</sup>

Las reglas y resultados que ofrece la experiencia deberían demostrar una premisa básica: a mayor transparencia y rendición de cuentas, menor es la probabilidad de manejos indebidos o ineficientes de los servidores públicos. Y esto es, precisamente, lo que la condición post transicional del régimen político mexicano requiere: una gestión pública que demuestre y asuma que las conquistas democráticas van más allá de las elecciones periódicas competitivas, bien organizadas y con resultados creíbles.

En el tránsito de la democracia al buen gobierno la transparencia debe asumirse como una oportunidad para encarar la suspicacia generalizada sobre la gestión gubernamental y para mejorar la calidad del servicio público y las bases de sustentación del régimen político.

## **2. Nociones conceptuales y enfoques básicos sobre transparencia.**

Habida cuenta del propósito implícito que se persigue con la implementación de una política pública de transparencia, considero pertinente intentar delimitar a qué nos referimos con el tema, particularmente qué nociones utilizaremos de términos como transparencia, rendición de cuentas, corrupción, derecho a la información y derecho de acceso a la información pública.<sup>19</sup>

Así las cosas, en el argot de las democracias contemporáneas han aparecido diversos vocablos que se volvieron de uso obligado y que significan algo más que una moda: publicidad, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia, entre otros. Se trata de palabras viejas con significados nuevos, una especie de reconversión semántica de ciertos

---

<sup>18</sup> MERINO, Mauricio, (2005) “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México,” CIDE, División de Administración Pública, México, pág.6. (Documento de trabajo No. 169).

<sup>19</sup> La noción de transparencia está siendo abordada desde distintos miradores por los estudiosos contemporáneos. Así, podemos encontrar definiciones desde la filosofía, la politología, la administración pública y el derecho. Al respecto, puede verse MERINO, Mauricio (coordinador), 2005 Transparencia: libros, autores e ideas, IFAI y CIDE, México, 96 p.

términos provenientes del anglosajón que no tienen una traducción precisa al español. En rigor, el problema no es sólo hermenéutico sino también de claridad conceptual y de efectividad práctica.

Atendiendo a sus raíces, a los datos y reflexiones que nos ofrece Andreas Schedler tenemos que la palabra “transparencia” proviene de la expresión latina “...trans-parere. Lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, es lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera.”<sup>20</sup>

En la misma línea, los conceptos de responsabilidad y de rendición de cuentas enfrentan problemas para su traducción, aún y cuando las expresiones de origen *responsiveness* o *accountability* se asocian a la idea de dar o rendir cuentas, a la obligación de los mandatarios para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Hago énfasis en este punto porque si bien la transparencia constituye una de las dimensiones específicas de la rendición de cuentas no necesariamente significan lo mismo, siendo posible distinguir sus puntos de convergencia y de diferencia. En cuanto a los primeros vale mencionar que la encarnación de ambos conceptos ocurre en el sistema social y político donde existen relaciones identificables entre mandantes y mandatarios que participan en la formulación e implementación de decisiones vinculantes; y porque en esas relaciones resulta evidente la asimetría que hay en el manejo de información a favor de los mandatarios, lo cual se convierte en un obstáculo para que los mandantes evalúen si los mandatarios son responsables, rinden cuentas adecuadamente y, en virtud de ello, pueden ser dignos de confianza.

Afirmamos que “la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> En Merino, op. cit., pág. 66

<sup>21</sup> SCHEDLER Andreas, (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas?, IFAI, México, pág. 12 (Cuadernos de Transparencia, 03).

Así, transparencia y rendición de cuentas se vinculan estrechamente, caminan de la mano y sus diferencias se tornan sutiles. El gobierno y sus agencias rinden cuentas para justificar sus decisiones y actuación ante sus mandantes y se transparentan para ser auscultados por la sociedad; rendir cuentas implica que los funcionarios públicos son responsables ante alguien y se vuelven transparentes buscando demostrar un comportamiento ético; la rendición de cuentas entraña siempre la posibilidad de sanciones ante comportamientos indebidos y la transparencia sirve para detectarlos.<sup>22</sup>

Desde otra perspectiva, quizá más utópica, la transparencia se relaciona con una imagen de visibilidad panóptica, es decir, con la posibilidad de que una entidad pueda ser observada en todos sus detalles, en todos sus puntos, en la forma en que está integrada y en los procedimientos que sigue para cumplir sus actividades y para ofrecer resultados.

Esa visión resulta interesante y podría identificarse con el ideal máximo de la transparencia: un lugar desde el que todos podamos observar todo acerca del funcionamiento integral de las organizaciones, una forma, un procedimiento o mecanismo para que tengamos al alcance toda la información sin restricciones, con la mayor amplitud y variedad posibles. Pero en el mundo de la realidad se presentan condiciones y restricciones que impiden la materialización del panóptico haciendo que nuestro ideal de visibilidad absoluta se vuelva un lugar que no existe, simplemente porque la cantidad de información que se produce y la especialización actual del conocimiento hacen imposible la posibilidad de utilizar los datos disponibles en su totalidad y convertirlos en información útil para cumplir funciones prácticas.

Dicho en otras palabras, estamos ante la expresión práctica del concepto de “racionalidad limitada” expuesto por Herbert Simon, según el cual los seres humanos tenemos límites naturales para procesar esa multitud de datos y para convertirlos en información.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Estudio Comparativo, op. cit. pág. 11 y Schedler op. cit. págs. 13 y siguientes.

<sup>23</sup> SIMON Herbert, 1964, El comportamiento administrativo, Aguilar, Madrid, España. (El autor es profuso al explicar las complicaciones que en la actualidad se tendrían para poder asimilar y comprender la información que se genera en todos los campos del conocimiento, tendríamos que dominar una gran variedad de disciplinas para aprovechar los datos y volverlos útiles).

En este escenario existe como una posibilidad acotar el uso de la transparencia para convertirla en una herramienta útil en el funcionamiento de las sociedades modernas. La rendición de cuentas se convierte entonces en una práctica saludable que hace que los mandatarios informen al público sobre su gestión en cumplimiento de normas específicas estructuradas para ello. Aún así, es claro que no podemos concluir que se logra el ideal de transparencia absoluta, pero sí que nos acercamos a un esquema adecuado de control de la gestión pública y a una posibilidad de volver equitativa la relación entre las personas y quienes cumplen las funciones públicas y que son vinculantes en el funcionamiento de la sociedad.

La reflexión es válida dado que enuncia la posibilidad, y porque no, la vocación de las organizaciones estatales para llevar la rendición de cuentas hasta sus últimas consecuencias tanto para hacer plenamente visible el desempeño de los mandatarios como para hacer más pública la gestión pública.

Transparentar la información y acceder a ella es también una idea y una práctica que tiene sus orígenes en el ámbito de la economía a partir de la globalización de los mercados y de la urgencia de disponer de información sobre su funcionamiento. Stiglitz (2002) ha reflexionado sobre el tema en *El malestar en la Globalización* introduciendo el concepto de economía política de la información buscando incorporar cambios al modelo dominante basado en el equilibrio de los mercados.

Para el ex vicepresidente del Banco Mundial resultaba imprescindible que en el proceso de toma de las decisiones se dispusiera de información suficiente y útil para calcular mejor los riesgos y posibilidades en el juego del mercado y para hacer realidad la idea de los equilibrios.<sup>24</sup>

Desde una perspectiva jurídica, la noción de transparencia está asociada a los conceptos de derecho a la información y derecho de acceso a la información pública. Cabe aclarar, que al igual como ocurre en todas las disciplinas sociales, en el campo del derecho a la información no se encuentra un concepto unívoco que abarque y describa el tratamiento que en la actualidad el derecho ha dado al complejo proceso de la información.

---

<sup>24</sup> El libro de Stiglitz forma parte del paquete obligatorio de lecturas para el programa de la Maestría, en la materia “Políticas Públicas y Contexto Internacional:”

A pesar de ello, “es posible esbozar el campo de estudio del derecho de la información. Éste comprendería el estudio de los principios de libertad de la prensa, expresión e información; el régimen informativo del Estado; las normas que regulan a las empresas y las actividades de comunicación; el estatuto de los profesionales de la información; el régimen de responsabilidad civil y penal; y, al menos para algunos autores, el derecho de autor y los denominados derechos vecinos”.<sup>25</sup>

Con frecuencia se ha señalado como un punto de partida para el reconocimiento formal de los derechos humanos, a la Carta Magna expedida el 15 de junio de 1215 por el monarca inglés Juan sin Tierra, inmediatamente después de que fue derrotado en el continente, en Bouvines y Roche-aux-Moines. Este documento histórico contiene compromisos que el soberano aceptó ante los nobles ingleses, en relación con su futuro gobierno, que ejercería a través de un Gran Consejo y respecto a sus compromisos sobre la forma de recaudar los tributos, pero particularmente, por el hecho de que promete respeto a las libertades individuales de seguridad personal y a la libertad de comercio.<sup>26</sup>

Otro antecedente consiste en uno de los documentos fundacionales de las colonias inglesas de América, la Declaración de los Derechos de Virginia que está contenida en un breve documento de dieciséis puntos, de los cuales destaca el primero: “*Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y de perseguir y obtener la felicidad y la seguridad*”.<sup>27</sup>

Por su parte, en la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, la Asamblea Nacional al calor del movimiento revolucionario y la caída del ancien régime, considera a los derechos del hombre como derechos naturales, inherentes a su persona por la sola condición de ser hombre (en sentido genérico) o ciudadano y estableció que: “*el objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e*

---

<sup>25</sup> LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, (2002) El derecho de la Información, en “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, México, Porrúa UNAM, pág. 558.

<sup>26</sup> André Hariou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, p. 189, citado por CASTRO V., Juventino, “Los derechos humanos”, en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, 3ª edición, México, coed. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura/Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 1985, p. 181.

<sup>27</sup> CASTRO, Juventino, *op. cit.*, p. 182.

*imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión*”.<sup>28</sup>

Más adelante, en el contexto inmediato de la postguerra, encontramos que en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se señala que en diversas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no surgen del hecho de que éste sea un nacional de determinado Estado, sino que poseen como fundamento los atributos de la persona humana.

En el artículo cuarto se establece que *“toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión, de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”*. Y en el artículo 24 de esa misma carta internacional, se sostiene que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés social, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución”.<sup>29</sup>

De lo anterior podemos derivar que existen dos derechos de primer orden cuyo énfasis nos ayuda a entender la evolución del derecho a la información: la libertad de investigación aparejada con el derecho de petición constituyen un binomio que pudo empezar a abrir información pública a los ciudadanos de una manera inicial e incipiente.

En este contexto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la ONU, mediante la Resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948, prevé en el Artículo 19 que *“Todo individuo tiene 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”*.<sup>30</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 2200 (XXI), el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980 y ratificado por México el 24 de marzo de 1981, publicado en el D. O. El 29 de mayo de 1981, dice que 19.1. *“Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de*

---

<sup>28</sup> *Ibíd* *Ibíd*em, p. 183

<sup>29</sup> *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México*, TAPIA Hernández, Silverio, compilador, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp. 21 y 24.

<sup>30</sup> *Ibíd*em, p. 30.

*expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.*<sup>31</sup>

Por su parte, Sergio López Ayllón, sostiene que el “derecho a la información” (o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende tres facultades que se encuentran relacionadas entre sí: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de forma oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento.

En ese sentido, el derecho que nos ocupa, incorpora las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es un derecho más amplio, ya que se extiende la garantía no sólo a la “búsqueda” y “difusión”, sino también a la “recepción” de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.<sup>32</sup>

Para delimitar la utilización que haré del término, debo agregar, siguiendo a autores como Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo que por el derecho a la información se entenderá el concepto genérico que se desprende del artículo 6 de nuestra Constitución “...el derecho a la información será garantizado por el Estado.”<sup>33</sup>

Siguiendo esta línea argumental, el derecho a la información se refiere a la garantía que la ley fundamental consagra y que determina la posibilidad consistente en que toda persona pueda atraerse información, es decir que pueda acceder a los archivos y a todo tipo de registros que contengan datos sobre la actuación de las organizaciones públicas; al mismo tiempo, consiste en la posibilidad concedida a la persona para decidir libremente el medio específico que desea leer, escuchar o ver.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, p. 236

<sup>32</sup> López Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en: Javier Corral, Raúl Trejo Delarbre, *et al. Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva, Jorge Carpizo, Miguel Carbonell coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

<sup>33</sup> Puede consultarse en <http://www.ife.org.mx> (sección de leyes).

En un segundo aspecto, este derecho también implica la facultad de las personas para informar, esto es, para transmitir los datos e información que poseen, lo cual tiende un puente de comunicación con otros derechos como son los de libertad de expresión y de imprenta.

El derecho a la información tiene una tercera dimensión concernida con el derecho de la persona a ser informada, a recibir toda la información que se genere en los diversos órdenes de la vida, sin restricción alguna y en forma universal.<sup>34</sup>

Otro concepto implicado en este breve recuento es el relativo al derecho de acceso a la información pública que, inserto en la misma lógica discursiva, debe entenderse como un espacio más específico ubicado en el campo del derecho a la información y que se integra por el conjunto de normas que garantizan el derecho de las personas para acceder a los archivos, registros y en general a todos los datos que se encuentran en poder de los organismos públicos.

Ese marco normativo también incluye las disposiciones relativas a la protección de los datos personales y a la definición de las reglas para clasificar la información y para colocar límites mínimos de acceso a la información pública en razón de la protección a la seguridad nacional, a la seguridad pública y a los datos personales.

Una característica de este derecho radica en la posibilidad de que los ciudadanos lo pueden hacer valer a través de solicitudes específicas y, en caso de que la autoridad niegue o limite la información, existen los mecanismos para obtenerla a través del arbitraje que realizan los órganos garantes, además de que puede imponerse alguna sanción al servidor público que no se conduzca con apego a las normas que tutelan este derecho.

¿Cómo se relaciona entonces la transparencia con estos conceptos de carácter jurídico? Respondiendo de manera simple y atendiendo a la forma en que están estructuradas las leyes de transparencia vigentes, es claro que el punto de vinculación se

---

<sup>34</sup> Este aspecto refiere que la información es susceptible de ser consultada por todas las personas, independientemente de qué ente, público o privado, la genere. Visto así, el derecho a la información en un sentido amplio tiene correlato con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 10 de diciembre de 1948. mismo que a la letra señala: “Todo individuo tiene 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.” (<http://www.un.org/spanish>). Para abundar sobre el tema puede revisarse el ensayo de CARPIZO, Jorge y Ernesto Villanueva (2001), “El Derecho a la Información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional, organizado por la UNAM.



encuentra en la obligación establecida para que los entes públicos informen a los beneficiarios del derecho, entre otros aspectos, sobre su estructura, atribuciones de cada unidad administrativa, remuneración de los servidores públicos, metas, objetivos, programas de trabajo y resultados de su gestión, lo cual constituye una especie de garantía legal de las personas para ser informadas de oficio y no como resultado de una petición concreta formulada en el marco de los procedimientos establecidos para ello.<sup>35</sup>

De esta forma, transparencia y acceso a la información pública, en el ámbito jurídico, encuentran un punto de vinculación que los vuelve complementarios sin ser necesariamente lo mismo, pero que también tienen límites en los aspectos relativos a la protección a la privacidad y confidencialidad que debe tener cierta información para proteger valores superiores como la persona misma y la seguridad nacional y pública del Estado.

Por otra parte, en la órbita de la administración pública, la transparencia sirve para operar esquemas de control, de arriba-abajo o de abajo-arriba, que permite a las organizaciones establecer, de manera recíproca, frenos y contrapesos a través del flujo de información que racionalizan la toma de las decisiones y al mismo tiempo facilitan la identificación de oportunidades de mejora en los procedimientos internos.

Dichos esquemas se aplican también en la relación que se da entre las personas y los entes públicos, actualizando el principio de rendición de cuentas y aportando elementos para atacar el problema de la corrupción. Éste es un fenómeno tan antiguo como la historia de las sociedades humanas, se presenta en cualquier sistema político no importando el grado de desarrollo y tampoco es privativo de sectores sociales particulares. Vale decir, entonces, que si bien es un fenómeno ancestral y generalizado, también se vuelve relativo, ya que lo que en algún lugar de mundo puede considerarse como una práctica corrupta, en un pueblo de otras latitudes puede considerarse de otra manera.

*“La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante*

---

<sup>35</sup> Me refiero a la información que, por ejemplo, el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; o el 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, establecen como obligatoria para que los entes públicos la den a conocer sin necesidad de que las personas la soliciten.

o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”.<sup>36</sup>

El propio Ernesto Garzón sostiene que una de las formas de corrupción que se conocen es el soborno y que inclusive éste puede ser exigido mediante la formación de camarillas, ya que sus miembros, además de que suelen encubrirse recíprocamente, también acostumbran distribuirse entre sí los beneficios que son producto de la extorsión.

Por su parte, Vito Tanzi, que en 1998 se desempeñaba como Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, al examinar los temas relacionados con las causas, las consecuencias, el alcance de la corrupción y algunas de las acciones correctivas posibles, sostuvo dicho fenómeno está atrayendo la atención de muchos analistas alrededor del mundo. Este autor pone énfasis en que la lucha contra la corrupción no resulta barata y que no puede entenderse desligada de otro tema de mayor relevancia como lo es la Reforma del Estado. Tanzi nos ofrece un concepto de corrupción, al definirla como “el abuso del poder público, para el beneficio privado”.<sup>37</sup>

Por su parte, Robert Klitgaard profesor norteamericano y estudioso de los temas asociados a la corrupción, la define como la utilización ilegítima del poder político, económico, público y privado para enriquecimiento y beneficio ilícito particular y/o de terceros.

Además refuerza ese concepto al proponer una ecuación de la corrupción, bajo la siguiente fórmula. Corrupción es la suma de discrecionalidad, más el monopolio del poder, menos transparencia:  $C = D + M - T$ ; ya que cuando existe poder absoluto o altos grados de éste existen más probabilidades de que se presente corrupción:  $PA = D + M - T$ ; y en este sentido el poder absoluto es casi sinónimo de corrupción:  $PA = C$ .<sup>38</sup>

Podemos imaginar al fenómeno de la corrupción como un prisma que cuenta con diversas caras, en una de ellas se haría énfasis en el carácter moral de las prácticas corruptas, en otra, en el rol que juega como parte del sistema político, ya sea la corrupción

---

<sup>36</sup> Garzón Valdés, Ernesto, (1997) “Acerca del concepto de corrupción”, en Francisco J. Laporta y Silvia Álvarez editores, *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, p. 47.

<sup>37</sup> Tanzi, Vito, (1988) *Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, Washington D.C., International Monetary Found, Staff Papers, vol. 45, N° 4, pp. 559 y 564.

<sup>38</sup> Tomado de: Klitgaard, Robert, *Controlling corruption*, U.S.A., University California Press, p. 75 y ss.

<sup>26</sup> Reyes Heróles, Jesús, *En busca de la razón de Estado*, México, col. Cuadernos de Teoría Política, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 1982, p. 29.

convencional o la sistemática; otra de las caras podría referirse a la ilegalidad de las acciones que conlleven dosis de corrupción y otra faceta sería la que mira a la corrupción desde su dimensión cultural.

Otra forma de abordar el tema consiste en listar los actos de corrupción reconocidos como los más comunes. Así, para Francisco Javier Laporta, una clasificación que reúne las prácticas corruptas más comunes es la siguiente:

- “Soborno;
- Extorsión;
- Arreglos, es decir, aquellos acuerdos donde ‘el agente público y el ciudadano privado establecen un pacto recíproco en perjuicio del público, de forma tal que una decisión oficial (...) favorece al privado a cambio de una recompensa o merced para el agente público’;
- Alteraciones fraudulentas del mercado, las cuales consisten en que ‘el agente público que decide en materias que introducen en el mercado externalidades positivas o negativas (...) utiliza su decisión para perjudicar o beneficiar a un tercero (...) sin bases objetivas para hacerlo’;
- Malversaciones y fraudes;
- Especulación financiera con fondos públicos, donde se utilizan recursos públicos para invertir en el mercado financiero, aunque dichos recursos no se vean disminuidos;
- Parcialidad en la aplicación de normas, administración o cualquier tipo de decisión deliberada;
- Colusión privada en concursos o convocatorias públicas, donde diferentes participantes acuerdan niveles mínimos de subasta;
- Uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas o sociales privadas”.<sup>39</sup>

Esta tipificación nos ofrece un panorama sobre el tipo de prácticas corruptas, aun y cuando podría parecer insuficiente, ya que el concepto de corrupción es ambiguo, como se ha dicho, aquello que en un país se considera corrupto, no es necesariamente reprochable en otra nación, por ello no es posible hablar de “prácticas corruptas” en sentido universal. En este sentido la clasificación que propone Laporta, es ampliamente reconocida.

Enriquecerse a costa del patrimonio público, engañar la confianza popular, imponer los intereses particulares sobre el interés general, enriquecerse ilícitamente o edificar organizaciones criminales, son las expresiones más frecuentes que la corrupción utiliza.

---

<sup>39</sup> Francisco Laporta, citado por Arjona Trujillo, Ana María, (2002) *La corrupción política: Una revisión de la literatura*, Documento de Trabajo 02-14, Madrid, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid, julio de 2002, p. 14.

No por casualidad la palabra en español “corrupción”, o el francés “corruption” o en inglés “corruption”, poseen la misma raíz etimológica que significa romper o destruir. Si se corrompe el sistema político, se trastocan los valores socialmente aceptados y se rompe la estabilidad institucional.<sup>40</sup>

Al aceptarse la corrupción como un “valor entendido”, también se corrompen las estructuras sociales, cabe decir que lo que está en riesgo, en su conjunto, es todo el arreglo del sistema político, todo el andamiaje institucional (leyes e instituciones gubernamentales y sociales) ese “arreglo político”<sup>41</sup> es que queda cada vez más frágil y a la deriva, ante la falta de una cultura de la legalidad.

Finalmente, vale citar la anécdota narrada por Roberto Blanco Moheno, quien desde su perspectiva de periodista y escritor, comenta cómo empezó la corrupción en México, señalando que Hernán Cortés en su peculiar avidez por el oro, no escatimó en castigos a Cuauhtémoc al quemarle los pies, que para ello, se cercioró de que en el lugar en que se le infligiría el tormento, solamente hubieran tres personas, el verdugo, el indígena que le serviría de intérprete y el propio Cortés.

El conquistador ordenó al intérprete –“arquetipo del funcionario mexicano”, según Blanco Moheno- que le preguntara a Cuauhtémoc en dónde había escondido el tesoro, el rey bajo la tortura respondió que se encontraba enterrado a doscientos metros de la entrada, dentro de las grutas de Cacahuamilpa, pero que el intérprete indígena al traducir la respuesta le dio un viraje a su conveniencia: dice Cuauhtémoc que puedes darle todo el tormento que quieras porque no va a decirte en donde está el tesoro, por lo que Cortés ordenó otras tres cargas de leña para seguir el tormento.

Y que el indígena intérprete, se hizo chiquito, chiquito, hasta que salió de la habitación y aún descalzo echó a correr sin parar, hasta que llegó en el bajo valle de

---

<sup>40</sup> Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, Caracas, Venezuela, 27-29 de marzo de 1996, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, col. Actas y Documentos, Washington, D. C., 1998, pp.

<sup>41</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, “Sobre el significado político de la corrupción”, en revista *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. I, núm. 1, México, enero-junio de 1994, p. 95.

Cuauhnáhuac, a las grutas de Cacahuamilpa conociendo el secreto de esa información privilegiada, para apropiarse posteriormente del tesoro del depuesto rey.<sup>42</sup>

### 3. Atisbos hacia la transparencia.

Desde su administración (1988-1994), el Presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha un esquema de contraloría social, buscando un mecanismo de gran eficacia y alcance en materia de control público, que incorporaba la participación directa, organizada y corresponsable de los ciudadanos y de los organismos sociales de representación, la cual se inspiraba en una filosofía propia:

“La filosofía de acción de la Contraloría Social tiene como propósito principal encauzar la participación ciudadana hacia una acción de carácter preventivo que permita no sólo rectificar rumbos y garantizar *eficacia y transparencia* en el manejo de los fondos públicos, sino fortalecer una conciencia social que haga del perfeccionamiento de la acción de gobierno una responsabilidad conjunta y corresponsable de toda la sociedad”.<sup>43</sup>

Ya en marzo de 1992, en el discurso del gobierno federal, se mencionaba el tema de la *transparencia* como un objetivo a alcanzar para el manejo eficaz de los programas y recursos públicos. Esa vertiente, en aquel entonces novedosa de contraloría social, ilustraba la posibilidad de poner en marcha mecanismos de control en los que la sociedad civil asumía un rol de corresponsabilidad en el propósito de mejorar, transparentar y eficientar los programas del gobierno.

Resultó obvio, entonces, que el problema de la corrupción puede combatirse no sólo con leyes e instituciones, sino que también se requieren profundos cambios en la sociedad que permitan avanzar en la formación de una cultura de la legalidad. Sin lugar a dudas, también es un problema cultural y social, por ello es importante que la administración pública contribuya en la generación de condiciones para que la sociedad participe activamente en la supervisión de los programas gubernamentales y en el control sobre las agencias del gobierno.

---

<sup>42</sup> Blanco Moheno, Roberto, (1979) *La corrupción en México*, México, Editorial Bruguera Mexicana, primera edición, pp.11-12.

<sup>43</sup> Vázquez Nava, María Elena, (1992) Secretaria de la Contraloría General de la Federación, *Discurso pronunciado durante la V Conferencia Internacional Anticorrupción, Ámsterdam, Holanda, 10 de marzo de 1992*, Unidad de Comunicación Social, SECOGEF, México, p. 24, las cursivas son mías

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se dio fuerte impulso al *Programa Nacional de Solidaridad*, (*PRONASOL*), entendido como un vasto programa social con cobertura nacional, al cual, inicialmente, se destinó una importante cantidad de recursos desde la Secretaría de Programación y Presupuesto y después desde la Secretaría de Desarrollo Social.

Para la supervisión en el ejercicio de esos recursos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), diseñó un programa de supervisión social del gasto destinado a la obra pública, bajo el principio de la “corresponsabilidad”, esto es, se formaron estructuras de carácter ciudadano para determinar el destino de los recursos asignados a obra pública, para lo cual se integraron Comités de Solidaridad.

Pero la vertiente del control social venía aparejada a la designación de un Vocal de Control y Vigilancia elegido por los miembros de cada Comité de Solidaridad. A la Contraloría Social se le definía como “el conjunto de actividades que, en el marco de los Programas de Solidaridad, realiza la comunidad para vigilar las acciones de gobierno a nivel federal, estatal y municipal; controlar las tareas que le corresponde llevar a cabo como grupo social participante y cuidar que su esfuerzo solidario fructifique”.<sup>44</sup>

A ese Vocal de Control y Vigilancia se le atribuían funciones para la interposición de quejas y denuncias se le asignaba cierta supervisión del gasto asignado a las obras para su comunidad. Paralelamente se le consideraba como un “Delegado” dentro del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública y del Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía. Por la ausencia de un amplio respaldo jurídico para este esquema de control social, la analista Nuria Cunill, sostiene que este caso representa un modelo de formalización media.

Otra experiencia que debe estudiarse en la ruta para impulsar el desarrollo de la transparencia radica en las aportaciones realizadas a mediados de los noventa por organizaciones sociales como Alianza Cívica. Así, después de las elecciones federales de 1994 esta ONG realizó acciones en tres vertientes: política electoral; transparencia y acceso a la información pública; construcción de ciudadanía y sociedad civil.

---

<sup>44</sup> Cunill Grau, Nuria, “*Responsabilización por el control Social*”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Costa Rica, serie Cuadernos de Ciencias Sociales núm. 128, 2003, pp. 29-30.

Dicha organización participó activamente en la vigilancia del proceso electoral de 1994 registrando una cantidad importante de observadores electorales<sup>45</sup>, con lo cual incentivó la movilización ciudadana. En 1995 “impulsó una iniciativa tendiente a establecer la vigilancia de la sociedad civil sobre la actuación de las instituciones gubernamentales y de los funcionarios responsables de llevar a cabo las acciones de gobierno”<sup>46</sup>.

Bajo la denominación de “Adopte un Funcionario,” el Programa de Alianza planteó, entre otras acciones, la vigilancia sobre los servidores públicos para que cumplieran su encargo de manera eficaz, honesta y responsable, para denunciar los actos de corrupción que se detectaran y para aplicar los correctivos necesarios para avanzar en su erradicación

Una ventaja importante en este tránsito consistió en las expresiones del Presidente Ernesto Zedillo para apoyar la participación ciudadana y para actuar con transparencia. En 1994, virtud a su propia investigación, Alianza encontró aspectos preocupantes en materia de acceso a la información: “era muy difícil obtener información sobre cualquier aspecto relacionado con la Presidencia de la República y el Presidente; se desconocían los ingresos reales que tenía el Presidente porque no se informaba sobre las bonificaciones excesivas y secretas que se entregaban a finales de cada año a los altos funcionarios; el Presidente manejaba un presupuesto enorme con una gran discrecionalidad lo que daba lugar a posibles abusos; y el Presidente tenía a su disposición una partida secreta millonaria”<sup>47</sup>.

Con base en esos datos, Alianza ejerció el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución solicitando a la Presidencia información sobre su organograma, el salario integral del Presidente, los recursos de la oficina presidencial y las condiciones para hacer pública la declaración patrimonial del Dr. Zedillo. En dos ocasiones consecutivas, entre marzo y abril de 2005, se turnaron las peticiones a la Presidencia, la cual guardó silencio por un año.

Ante la falta de respuesta y la evidente vulneración de derechos constitucionales, la ONG entabló un litigio ante las instancias judiciales competentes que concluyó con una sentencia favorable que estableció un precedente fundamental, a partir del cual en los años

---

<sup>45</sup> Como se sabe, con la reforma electoral del 1993 se adicionó el artículo 5 para establecer el derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos para observar “los actos de la jornada electoral” (así decía la reforma). Alianza Cívica fue de las organizaciones ciudadanas que mayor cantidad de observadores acreditó.

<sup>46</sup> Puede verse, “El Derecho de Acceso a la Información en México: un Diagnóstico de la Sociedad”, México, IFAI, 2004, pág. 10 y siguientes.

<sup>47</sup> IFAI, op. cit. págs. 12 y 13.

subsecuentes, diversas organizaciones iniciaron la exploración de temas como las políticas públicas en materia ambiental motivando incluso modificaciones importantes a la legislación aplicable<sup>48</sup>, pero igualmente abrió la puerta para enfrentar el segundo problema sobre la rendición de cuentas: la falta de una información ordenada y completa en las agencias gubernamentales.

Los siete años posteriores se desarrolló una discusión intensa sobre el derecho de las personas a la información y quizá el logro más significativo de ese periodo se ubica en el tratamiento más abierto de lo público, en el fortalecimiento de los mecanismos de la democracia deliberativa e informativa del país que condujo a la alternancia en el poder y a la incorporación de la transparencia y de la rendición de cuentas a la agenda de gobierno.

En este marco, a principios del año 2001, surgió el llamado “Grupo Oaxaca”, con el objetivo de posicionar el tema del derecho de acceso a la información pública y propiciar la promulgación de la Ley. Se trata de un movimiento que tuvo su origen en el “Seminario Nacional Derecho a la Información y Reforma Democrática convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo del 2001 en Oaxaca. Fue la periodista Ginger Thompson, corresponsal del New York Times, quien denominó la movilización emergente como Grupo Oaxaca.<sup>49</sup>

Ya desde el 24 de mayo de 2001, el Grupo mencionado planteó, en términos del documento que denominaron Declaración del Grupo Oaxaca: “crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información es algo que pertenece, en primera instancia, al ciudadano; crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia; crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida,

---

<sup>48</sup> En 1996 la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue modificada sustancialmente para incluir en su Título Quinto dos capítulos que contemplaban aspectos referentes a la Participación Social y al derecho a la información ambiental.

<sup>49</sup> Puede verse: ESCOBEDO, Juan Francisco, (2003) “El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, Sala de Prensa, Web para Profesionales Iberoamericanos de la Comunicación, Año IV, Vol. II, Febrero, No. 52



estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada; identificar las excepciones –que como tales serán mínimas- para el acceso a la información pública; crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado”.<sup>50</sup>

La gestión de este grupo culminó con la presentación del proyecto de iniciativa que fue presentada el 11 de octubre de 2001, ante la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y en presencia de los líderes de las fracciones parlamentarias del PAN, PRI y PRD. No sin algunas tensiones y diferencias de método con el gobierno federal ocurridas en los meses posteriores la ley finalmente fue aprobada.

#### **4. Planteamiento del problema.**

Algunos estudiosos del tema podrían arriesgar un aserto inicial, al menos una preocupación: sobre la transparencia y el acceso a la información pública no existe claridad con relación al problema que resuelve en su implementación como política pública. En lo personal considero que una deliberación al respecto requiere de un ejercicio específico para revisar los elementos colocados en el debate a fin de asumir una postura sobre el tema.

Sin soslayar esta posibilidad y reconociendo que hace falta profundizar en el análisis, a continuación plantearé algunas reflexiones iniciales que permitan pergeñar los términos y alcances de un estudio comparado y que tienen que ver con las asignaturas que aborda la transparencia vista como política pública.

Si bien las políticas públicas enfrentan en la definición del problema a resolver uno de sus elementos medulares para estructurar soluciones adecuadas, a mi modo de ver la argumentación para la definición del problema que resuelve la transparencia tiene que tejerse sobre tres elementos mínimos: el primero está concernido con el aporte que la regulación de este derecho y su puesta en marcha hace en favor del proceso de fortalecimiento de nuestra vida democrática.

---

<sup>50</sup> Declaración del Grupo Oaxaca, Web para Profesionales Iberoamericanos de la Comunicación, Septiembre de 2001, Año III, Vol. 2, No. 35.

Así, la transparencia y el acceso a la información pública se orientan a replantear las relaciones existentes entre la sociedad y el gobierno, entre los mandatarios y los mandantes, pues la promulgación de las leyes y el establecimiento de órganos garantes de este derecho, facilitan el establecimiento de procedimientos claros y precisos para acercar los datos a las personas y, por esta vía, se abona en favor de su participación en los asuntos que atañen a la colectividad.

Este aspecto promueve una inversión de la relación actual entre los mandantes y los mandatarios, colocando al poder como un objeto permanente de observación y buscando corregir la asimetría informativa que existe entre ambos y que de suyo constituye un problema, en la medida de que las personas, al carecer de información, están imposibilitadas para conocer la actuación de los organismos públicos y por ende, para evaluar su comportamiento.

Nadie podría negar los beneficios que la transparencia reditúa en favor de las personas, con mayor razón si se trata de su participación en los procesos políticos del país, ya sea mediante el ejercicio del voto o en la construcción de opinión sobre los temas de interés público, pero en ambos supuestos, al disponer de mayor información, las personas estarán en mejores condiciones para expresar sus preferencias sobre las ofertas políticas y para participar en el debate sobre ellas y los resultados concretos que los gobernantes y representantes alcancen durante su gestión.

El segundo elemento tiene que ver con la posibilidad de que las personas, al tener garantizado el derecho a conocer la gestión de las entidades públicas, puedan determinar si existen transgresiones con el comportamiento de los servidores públicos que generen lesiones a los bienes públicos y, por lo tanto, promover y exigir los correctivos más pertinentes para las conductas indebidas. Visto así, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública se convierte en un instrumento ciudadano fundamental para participar en el ataque a las múltiples expresiones de la corrupción que se han colocado como uno de los principales problemas de la administración pública en países como el nuestro.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> En el contexto de las presentes notas “corrupción” se entiende como una desviación de la normas y de la conducta establecida por la sociedad para facilitar la convivencia y para proteger el bien común. Se trata de una transgresión a lo permitido por las normas y que genera lesiones a los bienes públicos. Puede verse

Otra dimensión concernida con la transparencia se refiere a lo incentivos que genera en el ánimo de los servidores públicos para incrementar su rendimiento, para tornar más eficaz y eficiente la prestación del servicio público, pues no es lo mismo actuar sabiendo que la rendición de cuentas, o más sencillo, que la evaluación de la actuación de cada servidor público sólo se hace al interior de la propia institución en la que se haya inserto, que cumplir con las responsabilidades que cada quien tiene asignadas sabiendo que estarán sujetas al escrutinio del público.

De alguna manera, este elemento contiene una motivación importante a los esquemas de profesionalización de la administración pública, que en los últimos años se han colocado como una de las prioridades nacionales tanto para desarrollar las capacidades profesionales de los servidores públicos como para promover el arraigo y fortalecimiento de principio y valores que deben regir la actuación de los propios servidores públicos.

Diría, entonces, que la transparencia, en perspectiva de política pública, se orienta a encontrar soluciones a un problema concreto: corregir la asimetría existente entre mandatarios y mandantes cuyo origen está en la vieja concepción patrimonialista del gobierno que se siente dueño de la información y que coloca a los ciudadanos en una condición marginal para participar en la toma de las decisiones colectivas, además de limitar su posibilidades para incidir en el ataque a la corrupción.

Simultáneamente, la institucionalización del derecho de acceso a la información pública conlleva la exigencia de profesionalizar a los aparatos de la administración para volver más eficiente la función pública y desarrollar una cultura que modifique comportamientos y actitudes de los servidores públicos.

Al respecto, y a reserva de hacer una propuesta concreta más adelante, resulta pertinente sugerir algunas ideas:

En primer orden, en la exigencia de profesionalización y modificación de actitudes de los servidores públicos, se debe considerar como una premisa fundamental, que el momento de tránsito que vive el poder público se ha prolongado el tiempo suficiente como para pensar y asumir el hecho de que las administraciones públicas, se han convertido, para bien de la democracia, en objeto de observación y debate abierto y permanente.

---

REYES Heróles Federico, (2004) "Corrupción: de los ángeles a los índices", IIFAI, México, 44 p. (Cuadernos de Transparencia No. 4).

Aún más, resulta evidente que hoy en día, la figura de funcionario público anónimo, por más que se pretenda evitar, se encuentra en un proceso de desaparición y que debido a la creciente participación de los medios de comunicación y a la existencia y activismo de grupos de interés bien organizados, se han generado condiciones para una mayor exposición de los servidores públicos, quienes ahora se encuentran sometidos al examen permanente de una sociedad más informada y atenta y preocupada por su actuación.

En síntesis, los servidores públicos, aunque no lo quieran ver así, actúan en un contexto nuevo y de cambio permanente y son objeto de mayor control público y de mayores exigencias ciudadanas, con lo cual se ven obligados a mejorar los procedimientos y comportamientos para realizar sus tareas y para asumir mayores responsabilidades.

Este hecho obliga, por utilizar expresiones conocidas, a propiciar la conciencia de que su actividad se ha vuelto más compleja en la medida en que se desempeñan en una atmósfera vertiginosa de cambio y en medio de una tensión constante que los conduce a dar respuesta a las nuevas y diversas demandas de la sociedad, en una circunstancia donde, además, los recursos son cada vez más escasos, lo que se traduce en un incremento de la responsabilidad y la necesaria y constante actualización y especialización en sus funciones.

Precisamente, en este contexto es que uno de los aspectos nodales del sistema de profesionalización de la administración pública se orienta a la consideración obligada de instrumentar un modelo eficaz de capacitación permanente donde se propicie el desarrollo de la integridad personal de los servidores públicos que se traduzca en una mayor eficiencia y eficacia técnica y en el mejoramiento de sus capacidades para dar respuesta a situaciones producidas en un marco de discrecionalidad administrativa que los coloca en situaciones en las que tienen que elegir entre diversas opciones.

En otras palabras, un esquema de profesionalización, además de desarrollar capacidades técnicas, debe desarrollar entre los servidores públicos un concepto de lo público, en términos de valor y ética, cuya manifestación concreta se exprese en un incremento de la sensibilidad, entre los funcionarios, frente a las demandas sociales.

De esta forma, en lo referente a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública debe propiciarse que los servidores públicos asuman que el mejoramiento de la calidad en el servicio a la sociedad incluye su participación directa para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales y constitucionales de los

ciudadanos, para lo cual se hace indispensable el desarrollo de una personalidad, cuyo alto nivel de profesionalismo se encuentre asentado sobre bases éticas.

En otros términos, dado que las normas, principios, reglas y valores que proporcionan el Derecho y la Deontología (esta última traducida en los mal llamados “códigos de ética” o de “conducta”) no pueden abarcar las diversas formas en que los funcionarios públicos ejercen un poder discrecional en su trabajo cotidiano, en su interrelación con la sociedad (aquí es donde se produce la posibilidad o no de otorgar información y qué tipo de información), así como en el ámbito de su función de elaboración de políticas, un programa de formación orientado al desarrollo de la personalidad ética se erige en un importante mecanismo preventivo para el control del ejercicio discrecional del poder y en un elemento vital para propiciar la conciencia en torno a la importancia que tiene mantener informada a la ciudadanía y su repercusión para evitar manifestaciones de corrupción, así como para que la sociedad se encuentre en condiciones de tomar mejores decisiones (políticas, económicas, o de desarrollo personal o profesional, por ejemplo) y, con ello, contribuir al incremento o, en su caso, recuperación de la confianza ciudadana en la Administración pública y las instituciones de gobierno; todo ello, en aras del fortalecimiento y mayor desarrollo de la democracia como forma de vida y de gobierno.

En este punto nuestro tema de estudio se enlaza con el diseño y operación de los servicios civiles de carrera para la administración del personal, pero igualmente se vincula con el rediseño de los procedimientos internos que cada organización opera en el cumplimiento de sus actividades.

Como puede observarse, por sí mismo, cada uno de los aspectos enunciados constituye un tema de estudio, por lo cual, el trabajo que se desarrolla en los capítulos tercero y cuarto se refieren únicamente a las vinculaciones más generales que estos aspectos tienen con la transparencia así como sobre las contribuciones específicas que la institucionalización del derecho de acceso a la información pública aporta en su favor.

Con esta acotación se revisan los diseños legales en el ámbito nacional y en catorce entidades federativas, particularmente las características más relevantes del proceso a nivel nacional, de los órganos garantes del derecho, sus atribuciones y esquemas de arbitraje, así como el procedimiento para acceder a la información.

## **Capítulo Tercero**

### **Transparencia y acceso a la información pública en México: diseño de una política pública.**

#### **I. Institucionalización de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública.**

Se ha mencionado con insistencia que la transparencia constituye uno de los elementos más relevantes para incrementar la calidad de nuestra democracia, básicamente porque permite establecer mejores condiciones para la participación de las personas en la toma de las decisiones colectivas.

Acceder a la información pública contribuye a que las personas puedan participar en los esquemas de control sobre el ejercicio del poder y, particularmente, para vigilar el ejercicio de los recursos confiados a los funcionarios públicos para el cumplimiento de las responsabilidades institucionales cuya atención se les encomienda en las agencias donde prestan sus servicios. Se afirma que por esta vía, siempre y cuando se verifique un ejercicio efectivo del derecho, se logra que las personas estén más atentas sobre los actos de corrupción que lesionan los bienes públicos y los intereses de la sociedad.

Sin embargo, el simple reconocimiento de la necesidad de que las instituciones públicas transparenten sus acciones y de que los funcionarios se sujeten al principio de rendición de cuentas, resulta insuficiente si no se actualizan dos condiciones mínimas: la primera, que se establezcan las bases normativas que obliguen a las autoridades a publicitar su actuación y prevean los mecanismos para acceder a la información y los procedimientos que garanticen que las personas podrán defender su derecho ante las negativas o limitaciones de información de las autoridades; y la segunda, que se desarrollen las bases culturales necesarias tanto en la órbita de las personas como de los servidores públicos.

Para hacer realidad el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es imprescindible disponer, al menos, de un diseño jurídico que regule explícitamente el derecho, establezca las obligaciones de las agencias públicas, determine los procedimientos y modalidades para ingresar a la información, indique qué instancia será la responsable de promover y garantizar el derecho y señale los medios de defensa que las personas podrán

intentar ante las decisiones de las autoridades que limiten o nieguen la entrega de la información. Veamos, entonces, cómo se ha dado este proceso en México.

La formulación de la legislación y la implementación de la transparencia iniciaron hace cinco años en el ámbito federal y, a partir de ese momento, en la mayoría de los estados de la República. Se trata de un proceso denso, lento, heterogéneo y desigual que presenta diferencias significativas en cada caso.

Puede sostenerse que la inclusión del tema en la agenda pública de cada entidad ha requerido de intensas deliberaciones entre las fuerzas políticas, los especialistas en el tema, las propias personas y, por supuesto, los representantes de los medios de comunicación y de los entes públicos. Por ello, la primera evidencia que se desprende al revisar las características de los diseños legales es que éstos corresponden con el tipo y la profundidad de los consensos que los actores políticos y los grupos sociales han establecido al respecto, así como con el ritmo que se le ha querido o ha podido imprimir. En suma, con las circunstancias políticas específicas de cada entidad federativa.

El resultado ha sido el diseño y la asistemática puesta en marcha de un derecho que, aun y cuando está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1977, tiene expresiones diferenciadas conforme a las disposiciones normativas emitidas en cada estado de la República, tanto en lo referente a su entrada en vigor como a las modalidades para su ejercicio.

La transparencia también corresponde a una política pública del Estado mexicano tendente a ampliar la democracia dando un vuelco a los paradigmas tradicionales de la administración. Conforme a esta lógica, se relaciona con el diseño e implementación de un conjunto de medidas y programas para hacer visible el ejercicio del poder, para lograr que las agencias gubernamentales den a conocer con amplitud el procesamiento de sus decisiones y los resultados que obtienen y, por esa vía, permitir que las personas accedan por igual a uno de los bienes públicos más importantes: la información.

Al estudiar la normativa federal y estatal, un dato que llama la atención consiste en que de las 32 entidades sólo 28 han emitido la ley correspondiente, quedando pendientes cuatro: Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco.<sup>52</sup> Más aun, en otras dos, Aguascalientes y

---

<sup>52</sup> Debe considerarse que el estudio en su mayoría incluye datos hasta inicios de septiembre de 2006 y, dado que el proceso de revisión ha llevado varios meses, en el transcurso de los mismos se han promulgado las legislaciones restantes: el 16 de septiembre de 2006 en Oaxaca; el 12 de octubre del mismo año en Chiapas; el

Chihuahua, a pesar de que la legislación se promulgó casi un año antes, entró en vigor hasta los días primero de enero y de febrero del año 2007, respectivamente, razón por la cual las personas no pueden ejercitar aun el derecho.<sup>53</sup> Los datos indican que, al menos en seis estados, las personas todavía no disponen de los instrumentos necesarios para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

Siendo más estrictos debemos advertir que la emisión y entrada en vigor de las leyes estatales y el correspondiente ejercicio del derecho no se ha dado en un momento único sino que se ha requerido el espacio de los últimos cinco años para lograr avances importantes que aun informan de un proceso incompleto.

Así, Jalisco fue la primera entidad que promulgó su ley, el 22 de enero de 2002, para que el derecho entrara en vigor hasta el 22 de septiembre del mismo año; Sinaloa en segundo lugar, el 26 de abril de 2002 para iniciar el ejercicio del derecho el 27 de abril de 2003; la tercera es Michoacán el 28 de agosto de ese año, aunque el derecho entró en vigor hasta el 20 de febrero de 2004; siguió Querétaro el 27 de septiembre de 2002, ejerciéndose el derecho hasta el primero de abril de 2003. La legislación federal se publicó el 11 de junio del 2002 y el derecho entró en vigor hasta el 12 de junio de 2003.

En ocho casos más: Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Morelos, Nuevo León y San Luis Potosí, la ley se publicó en el 2003 y el derecho se empezó a ejercer en 2004, prácticamente un año después de la publicación, a excepción de Nuevo León donde se inició seis meses después.

Durante el año 2004 se publicó la legislación en nueve estados más: México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. El ejercicio del derecho también se inició, en promedio, un año después.

Las seis entidades restantes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero y Sonora, publicaron su ley en 2005, mientras que el ejercicio del derecho se inició en 2006, igualmente, en promedio, un año después. En este último año se promulgó en Aguascalientes y el derecho se ejercerá a partir de 2007.

---

29 de diciembre también de 2006 en Hidalgo; y el 10 de febrero de 2007 en Tabasco. En los cuatro casos se dispuso más o menos un plazo de un año posterior a la publicación para la entrada en vigor del derecho.

<sup>53</sup> Al respecto puede verse el “Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública”, elaborado y publicado por el IFAI, (Variable 1: vigencia de las leyes, págs. 4 a 6). [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).



La publicación de las leyes locales y la entrada en vigor del ejercicio del derecho es el primer dato que demuestra un proceso diferenciado, heterogéneo e incompleto a largo del país, pues ha sido en momentos distintos cuando las personas han dispuesto de los instrumentos necesarios para acceder a la información pública en los estados de la república. Más aún, todavía en este momento existen 6 entidades en las cuales o no se ha emitido la ley, o bien, estando publicada, aun no se puede ejercer el derecho dado que entrará en vigor hasta el año siguiente.

Otro aspecto se refiere a la existencia y denominación que estas legislaciones asignaron a los organismos de transparencia. La simple revisión de las mismas ofrece una gama amplia de concepciones. De las 28 leyes emitidas se desprende que en 24 casos el órgano se encuentra instalado y es verificable que ya desarrolla actividades; en dos más, Tamaulipas y Veracruz, el organismo no existe; y en los últimos dos, en Aguascalientes iniciará operaciones hasta el primero de febrero de 2007, de acuerdo con el artículo segundo transitorio de la ley; mientras que en Baja California Sur, la ley, en su artículo 29, crea la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana como un organismo interinstitucional integrado por los tres poderes locales y los municipios que, por la redacción legal, debería estar integrada y funcionando, no obstante, no se encuentran datos que demuestren su operación.

Por lo que hace a los organismos responsables del derecho, el siguiente cuadro, apoyado en datos del IFAI, indica la diversidad de las denominaciones oficiales:

<b>Ámbito de aplicación</b>	<b>Denominación del organismo.</b>	<b>Inicio de actividades</b>
FEDERAL	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	12-Junio-03
AGUASCALIENTES	Instituto de transparencia del Estado de...	1-Febrero-07
BAJA CALIFORNIA	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de...	13-Febrero-06
BAJA CALIFORNIA SUR	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana	1-Enero-06
CAMPECHE	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de...	22-Diciembre-06
COAHUILA	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.	1-Diciembre-04

COLIMA	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de...	2-Marzo-04
CHIAPAS	Sin legislación	
CHUHUAHUA	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información.	1-Enero-07
DISTRITO FEDERAL	Instituto de Acceso a la Información Pública del...	1-Marzo-04
DURANGO	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de...	28-Agosto-04 Gobierno Estatal y 28-de-Febrero- 05 Municipios
GUANAJUATO	Instituto de Acceso a la Información Pública de...	31-Agosto-2004
GUERRERO	Comisión para el Acceso a la Información Pública...	11-Junio-06
HIDALGO	Sin legislación	
JALISCO	Instituto de Transparencia e Información Pública de...	22-Septiembre-02
MEXICO	Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de...	25-Julio-05
MICHOACAN	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de...	20-Febrero-04
MORELOS	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística.	28-Agosto-04
NAYARIT	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de...	17-Junio-05
NUEVO LEON	Comisión de Acceso a la Información Pública de...	1-Septiembre-03
OAXACA	Sin legislación	
PUEBLA	Comisión de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del...	18-Febrero-06
QUERETARO	Comisión Estatal de Información Gubernamental de...	1-Abril-03
QUINTANA ROO	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de...	31-Julio-05
SAN LUIS POTOSI	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información de...	21-Marzo-04
SINALOA	Comisión Estatal para el Acceso a la Información del...	27-Abril-03
SONORA	Instituto de Transparencia Informativa del	1-Agosto-06
TABASCO	Sin legislación	
TAMAULIPAS	No tiene organismo de transparencia	25-Mayo-05

TLAXCALA	Comisión de Transparencia del Estado de	13-Agosto-05
VERACRUZ	No tiene organismo de transparencia	8-October-05
YUCATAN	Instituto de Acceso a la Información Pública del...	4-Junio-05
ZACATECAS	Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de...	15-Julio-05

Del cuadro anterior se desprende que en un caso, Baja California, se optó por la denominación *Consejo*; en catorce por la de *Comisión*, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas; y en las once restantes, por la de *Instituto* Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Quintana Roo, Sonora y Yucatán. En ámbito federal también se optó por esta última denominación.

El dato pareciera de poca importancia a no ser porque, en bs diseños actuales previstos para la estructuración de diversos organismos públicos, se han utilizado dichas denominaciones para determinar, en buena medida, los alcances y la composición orgánica de los mismos. Así, aún y cuando podría afirmarse que las diferencias son sutiles dado que las nociones de consejo, comisión e instituto, coinciden en que se trata de organizaciones creadas para cumplir determinadas funciones públicas, es claro que la noción de Consejo y la de Comisión alude a cuerpos de carácter colegiado con facultades para deliberar y tomar decisiones sobre las funciones que se les encomiende; en cambio, a mi modo de ver, la noción de Instituto, más allá de su significación original de tipo cultural y educativo, da la idea de una organización más estructurada que puede integrarse por órganos con funciones diferenciadas y complementarias, de carácter ejecutivo y directivo.

Considero, entonces, que la denominación de los órganos de transparencia debería revisarse buscando uniformar sus estructuraciones orgánicas y la distribución interna de facultades, por lo cual la idea de institutos pareciera facilitar el diseño separando las funciones de carácter operativo de las que tienen que ver con la toma de decisiones. En un instituto podrían coexistir órganos directivos que asumen denominaciones como las de *Pleno o Consejo General* y que corresponderían a las instancias de mayor jerarquía y responsabilidad.

Diversas y muy significativas son las demás diferencias que se encuentran en los ordenamientos jurídicos de transparencia emitidos por las legislaturas locales. Entre otras, el tipo y número de las llamadas obligaciones de transparencia, los sujetos obligados, las características y atribuciones de los órganos, el procedimiento que se sigue para impugnar las decisiones de los entes que limitan o niegan el acceso a la información pública, las sanciones señaladas para los funcionarios públicos que incumplan los mandatos de estas novedosas leyes y las instancias responsables de imponerlas.

Por ello, a continuación abordaremos las principales diferencias temáticas de las legislaciones locales utilizando como muestra o universo de estudio catorce entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Veracruz y la legislación federal.

Los criterios utilizados para seleccionar la muestra son los relativos a las fechas de publicación de las leyes y la correspondiente entrada en vigor del derecho, su ubicación geográfica procurando disponer de un mosaico extendido a lo largo del país, la existencia o inexistencia de los órganos garantes del derecho y las evidentes diferencias en su diseño y de los procedimientos que operan.

## **II. Autonomía de los organismos de transparencia: condición indispensable para garantizar el ejercicio del derecho.**

### **1. Apuntes conceptuales.**

En los últimos quince años México registra avances significativos en el ámbito constitucional para establecer la autonomía plena de algunos organismos públicos de gran relevancia, es el caso del Instituto Federal Electoral, del Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el INEGI, lo cual, sin duda, ha constituido uno de los avances institucionales más relevantes para garantizar la correcta realización de las funciones que estos organismos tienen asignadas.

Habida cuenta de su relevancia, resulta pertinente apuntar algunas nociones conceptuales que faciliten la comprensión del tema. Así, para Joaquín Esriche autonomía es la “libertad de gobernarse por sus propias leyes o fueros”. Para él, es autónomo “el que se gobierna por sus propias leyes; como algunas provincias que siendo parte integrante de una

nación, tienen sin embargo sus leyes y fueros particulares. La Navarra, por ejemplo y las provincias Vascongadas son autónomas, porque se gobiernan por leyes distintas de las que rigen a las demás provincias de España.”<sup>54</sup>

Para la Real Academia Española de la Lengua, el término autonomía se refiere al “...estado y condición de un pueblo que goza de entera independencia política...condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos...potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones, u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio...libertad de gobernarse por propias leyes o potestad particular que poseen algunas entidades dentro del Estado”<sup>55</sup>.

Desde una perspectiva legal, autonomía significa “la facultad que las organizaciones políticas tienen para darse a sí mismas sus propias leyes, y de actuar de acuerdo con ellas. Tal autonomía no sólo se manifiesta en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento de las normas dirigidas a los particulares”.<sup>56</sup>

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba menciona que el sentido de esta palabra ha variado con el tiempo; refiere que “...los griegos llamaban ‘autonomoi’ y los romanos ‘autonomi’ a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero”<sup>57</sup>. Este es el significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia, y sólo puede aplicarse a los estados independientes.

De acuerdo con los referentes expuestos, la noción de autonomía está concernida con dos aspectos medulares: de un lado con la idea de independencia, esto es, con la condición o circunstancia de que la organización o entidad en cuestión no dependa de ninguna otra entidad o poder público; por otra parte, implica la posibilidad de que las instituciones que gocen de autonomía puedan darse o dictarse sus propias normas y sujetar su comportamiento a las mismas.

En los ejemplos de organismos arriba mencionados la autonomía fue otorgada por el legislador como una condición sine qua non para garantizar eficacia en la función estatal

---

<sup>54</sup> ESRICHE Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo I, Ed. Cárdenas, México 1979, p. 311.

<sup>55</sup> Diccionario de la Lengua Española, Edición de la Real Academia de la Lengua, Madrid 1984, p. 154.

<sup>56</sup> GARCÍA Máñez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México 1982, p. 104.

<sup>57</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Madrid 1986, p. 961-968.

que les corresponde cumplir. De especial mención es el IFE, que en su origen fue concebido como un dispositivo para combatir el fraude en las elecciones y, por lo tanto, su condición autónoma frente a los poderes públicos se torno indispensable para garantizar que los comicios se sujetaran a las máximas de igualdad y justicia.

Es un hecho concreto que la autonomía, como característica y condición de una entidad pública, otorga la facultad para dictarse las normas que la autorregulan, que le permiten administrarse y cumplir con las funciones que le asigna el Estado, se trata de organismos o entes estatales separados de los poderes públicos en la medida de que no tienen vínculos de subordinación frente a ellos, de los cuales no reciben instrucciones ni orientaciones para cumplir sus actividades, ni ante los cuales tienen que rendir cuentas de manera específica, salvo en el natural esquema de frenos y contrapesos fijados en la propia legislación.

Desde otra perspectiva, la autonomía tampoco es un cheque al portador para otorgar a las entidades públicas libertad absoluta. Se trata, a mi modo de ver, de una facultad de amplias posibilidades para dictar las normas internas que faciliten el cumplimiento de sus actividades pero siempre dentro de un marco constitucional y legal claramente establecido.

Sería impensable suponer que alguna institución pudiera actuar al margen de ordenamientos jurídicos previamente emitidos por el legislador. Por el contrario, siempre existen leyes que ordenan la existencia de las instituciones determinando el ámbito de su competencia, su diseño orgánico y los principios a los que debe ceñirse; por lo tanto, la autonomía está concernida con la facultad para emitir, con amplitud y suficiencia, todas las disposiciones internas que permitan dimensionar, determinar, reglamentar y hasta perfeccionar el alcance de las leyes que las rigen.

En todo caso, disponer de autonomía ha resultado una condición favorable para que una institución pueda ganar aceptación y credibilidad en su actuación y en sus decisiones, pero al mismo tiempo para cumplir con eficacia las funciones que le encomienden.<sup>58</sup> La autonomía se vuelve una realidad no sólo por el mandato de la ley, sino, especialmente, por

---

<sup>58</sup> La experiencia en el funcionamiento del IFE, por ejemplo, demuestra que su condición de órgano autónomo desvinculado de los poderes públicos dio amplias posibilidades para garantizar que los procesos electorales se dieran con apego a la ley y con aceptación plena de los resultados, al menos de 1991 a 2003. Esa condición le ha permitido construir una prolija normativa interna para regular ampliamente temas como la fiscalización de los recursos públicos de los partidos políticos o para administrar su modelo de Servicio Civil de Carrera, pero siempre al amparo de las disposiciones constitucionales y legales preestablecidas.

la demostración reiterada de que las instituciones pueden ofrecer resultados satisfactorios y aceptados por la sociedad.

Otro aspecto relevante, radica en que la autonomía institucional encuentra cauce y forma de expresión en los mecanismos para tomar decisiones, lo cual generalmente ocurre a través de instancias internas de carácter colegiado que poseen amplias capacidades deliberativas y donde el método del consenso se vuelve una regla obligatoria para materializar la facultad de dictar sus propias normas y para desahogar los asuntos de su competencia. Más aun, la emisión de un reglamento o de lineamientos que regulen un tema en lo particular observa un proceso amplio de elaboración, discusión y aprobación que se sigue entre los diversos órganos internos que integran a la institución. Sólo después de ello y del arribo a los consensos necesarios la facultad normativa se actualiza.

## 2. La autonomía en los órganos mexicanos de transparencia.

Este es uno de los aspectos que muestran con mayor claridad la heterogeneidad que caracteriza a los ordenamientos jurídicos estatales que regulan el acceso a la información pública. Así, el espectro de las quince legislaciones que se analizan muestra el siguiente panorama con relación a la forma en la que se estableció la naturaleza jurídica de estos organismos por los congresos locales y el federal:

### Matriz 1A. Naturaleza Jurídica.

Ámbito de aplicación	Naturaleza Jurídica			Inicio de actividades	Presupuesto 2006
	Goza de autonomía		No goza de plena autonomía, su naturaleza jurídica es:		
	SÍ	NO			
Federal	Órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión			Diciembre 2002	239,135,208
Aguascalientes	Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio			1 de Febrero 2007	No aplica
Baja California		No. Precisa la ley.	Órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados con atribuciones de vigilancia, consulta y	Diciembre 2005	Pendiente de asignación

			propuesta.		
Coahuila	Si			1-diciembre-2004	
Distrito Federal	Si*			Marzo de 2004	\$26,000,000.00
Durango	Si			1-junio-2004	\$ 3,200,332 (informe 2005)
Guanajuato			Organismo Descentralizado	Noviembre de 2003	\$17,620,000.00
Guerrero	Órgano de autoridad, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión			Febrero de 2006	Pendiente de asignación
Jalisco	Si. En la Constitución.			23-septiembre- 2005	\$13,500,000
México			Organismo Descentralizado	Septiembre de 2004	\$22,540,000.00
Michoacán	Si			7-julio-2003	\$6,028,681
Nuevo León	Si			Julio-2003	\$13,013,000
Querétaro			El artículo SEXTO transitorio de la Ley establece que el organismo contará con autonomía constitucional a partir de una reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro, misma que a la fecha no se ha dado. Actualmente es descentralizado.	Abril de 2003	\$7,980,000.00
Sinaloa	Si			Agosto de 2002	\$12,240,000.00
Veracruz	No existe			No aplica	No aplica

Como puede verse, de la matriz se desprenden datos que permiten intentar categorizar el nivel de autonomía de los órganos de transparencia. Así, de las quince legislaciones en estudio, en diez se determinó que cuentan con autonomía que puede separarse en dos rubros: la primera reconocida a nivel constitucional y la segunda sólo en el ámbito de las legislaciones secundarias.

En el primer supuesto se ubica el órgano de Jalisco al que la Constitución local le otorga plena autonomía. La propia legislación en su artículo 36 indica que "...no tendrá



más restricciones en sus atribuciones, facultades y competencias que las señaladas por la Constitución Política del Estado de Jalisco...”.

De la misma manera podría considerarse a la Comisión queretana a la cual, el artículo 29 de la ley lo señala como “...un organismo constitucional autónomo...”, aunque en este caso debe considerarse lo previsto en el artículo Sexto Transitorio que señala que “...la categoría de órgano constitucional autónomo...queda sujeta a que se reforme, en su parte conducente la Constitución Política del Estado....mientras tanto...tendrá el carácter de órgano descentralizado...”.

Digamos, entonces, que el nivel máximo de autonomía está considerado solo para el órgano de Jalisco lo cual marca una diferencia fundamental con los demás organismos estatales de transparencia.

En ocho casos se ha establecido una especie de autonomía legal, consagrada sólo en el ámbito de las legislaciones locales, cuyas redacciones coinciden en señalarlos como organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica, patrimonio propios y con capacidad de operación y de decisión, estos son: los de Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa.

Destacan los casos de Durango y Sinaloa que en sus leyes prevén que los organismos de transparencia son autónomos agregando, en los artículos 38 y 37, respectivamente, la indicación de que se trata de organismos que no son sectorizables, aspecto que fortalece su nivel de autonomía.

Por su parte, el IFAI, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la ley federal, es un órgano de la administración pública con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, por lo cual tampoco tiene el carácter de organismo constitucional autónomo.

Con relación a los Estados de Guanajuato, México y Querétaro, las normas ofrecen una tercera modalidad de autonomía al referir que se trata de órganos descentralizados. En los primeros dos casos, los artículos 27 y 56 de la ley, respectivamente, mencionan que tendrán autonomía y que no serán sectorizados.

Al respecto, debe considerarse que los organismos descentralizados generalmente son provistos de personalidad jurídica y patrimonio propios, sin embargo, cuando una institución u organismo cuenta con dichos atributos, esto no significa que constituye siempre un organismo descentralizado. Para alcanzar el rango de organismo

descentralizado se requiere además que cuente con autonomía; por tal motivo, cuando el Estado otorga personalidad y patrimonio a un ente administrativo, puede obedecer al hecho de otorgar una autonomía técnica o al de concederle una verdadera autonomía orgánica.

La autonomía técnica por sí sola no constituye la descentralización, ya que ésta sólo se otorga para facilitar la acción y gestión de un organismo público, pero no se le ha desligado de los vínculos de jerarquía respecto de la administración central. No sucede así, cuando además de la autonomía técnica, se otorga la autonomía orgánica y es en este supuesto en el que se está en presencia de una descentralización real.

Sobre este tema, Héctor Fix Zamudio, señala que: "...los organismos descentralizados, pueden dividirse en dos grandes sectores: los que tienen delegación de facultades, pero dependen directamente del control de la administración central, y los calificados de autónomos, es decir, aquellos que poseen atribuciones para su autogobierno, pues están facultados para designar sus autoridades, expedir disposiciones legislativas internas y en ocasiones imponer sanciones disciplinarias".<sup>59</sup>

Como puede verse, esta modalidad de autonomía, en el fondo, resulta coincidente con la que denominamos convencionalmente legal, se trata de un esquema similar bajo la modalidad de organismos descentralizados que los legisladores pudieron evitarse para plasmar la autonomía como en el caso de los estados referidos en el bloque anterior.

En lo referente a Baja California, la Ley, en su artículo 39, menciona que se trata de un órgano ciudadano auxiliar de los sujetos obligados con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta, pero no le otorga autonomía expresa, la ley es omisa pero tampoco lo subordina a los poderes públicos locales o lo integra en alguno de los sectores de la administración pública.

Los casos descritos demuestran la variedad de modalidades que las legislaturas locales han utilizado para definir la naturaleza jurídica de los organismos de transparencia y, quizás como un referente final, independientemente de que no forma parte de la muestra sujeta al estudio, resulta pertinente exponer el caso de Baja California Sur, donde la Ley

---

<sup>59</sup> Héctor Fix Zamudio, "*La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales*", *Revista de la Facultad de Derecho UNAM*, Tomo XXXIV, números 133-134-135, enero junio 1984, México, p. 143.

conforme al mencionado artículo 29, dispone que la Comisión de Transparencia será un organismo interinstitucional , conformado por los tres poderes públicos y los municipios.

Se trata de un órgano colegiado integrado por los propios entes públicos obligados en los niveles local y municipal. Una instancia creada dentro de la propia administración local para atender y garantizar el derecho de acceso a la información pública de las personas que se coloca en el extremo opuesto al de los demás organismos de transparencia que gozan de autonomía en los términos expuestos.

### **3. Integración de los órganos de transparencia.**

Este aspecto tiene una relación directa con el tema de la autonomía de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública. Para diversos especialistas, lo recomendable es que no tengan vinculación orgánica con los poderes públicos y, en general, que no formen parte de las estructuras administrativas locales en un esquema de subordinación, a fin de lograr mayor imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones.

Correlacionada con esta deliberación, se ubica la revisión sobre la integración de los órganos, en lo relativo a las características, el origen y la representación de sus integrantes. Los diseños normativos actuales presentan distintas alternativas para ello, incluso, en algunos casos, la composición de los mismos ya fue objeto de modificaciones a través de reformas a la ley.<sup>60</sup>

Resulta pertinente recordar que en nuestro país este tema ha suscitado intensos debates en los últimos quince años. A manera de ejemplo debe recordarse la discusión para la integración de los órganos directivos electorales tanto federales como locales, la reciente discusión para renovación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, en menor medida, al menos por el momento, para la composición de las comisiones de derechos humanos y para los propios órganos de transparencia.

El debate se ha planteado sobre premisas que podrían sintetizarse de la siguiente manera: a) que estos organismos se integren preponderantemente con personas o

---

<sup>60</sup> Me refiero a ejemplos como el Distrito Federal donde, en una primera redacción legal (2003), se diseñó un Consejo de Información Pública buscando combinar la representación de la sociedad con la presencia de consejeros ciudadanos y de los entes públicos obligados que tenían representantes, particularmente de los poderes públicos y de los órganos autónomos.

ciudadanos que tengan cierta representación social y gocen de prestigio profesional y personal; b) que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño de la función o, al menos, con aquellos que les permitan cumplir con la responsabilidad que se les asigna<sup>61</sup>; c) que provengan de procedimientos claros y transparentes y no de esquemas de cuotas entre las fracciones parlamentarias en los órganos legislativos que tienen la función de designarlos por la vía del consenso<sup>62</sup>; d) que cumplan sus funciones por periodos específicos, procurando una renovación que revitalice a las instituciones; y, e) que estas personas se sujeten a principios básicos de ética pública, a los que rigen la actuación de los organismos en lo particular y, sobre todo, al manejo transparente y honesto de los recursos públicos.

El objetivo expresado por los actores políticos para elegir a los integrantes de estas instituciones siempre ha sido el de la idoneidad para los cargos, buscando garantizar imparcialidad y eficacia en su desempeño, pero lo cierto es que la práctica cotidiana, al margen de las buenas intenciones, se ha verificado la carencia de mecanismos que garanticen una selección adecuada e imparcial de estos funcionarios y, antes al contrario, las designaciones se han resuelto por la distribución de los cargos en cuotas conforme al peso de las fracciones parlamentarias, a veces con resultados que no han dejado satisfechos a algunos de los partidos.<sup>63</sup>

Para ilustrar la situación actual sobre la integración de los órganos de transparencia, analicemos la matriz siguiente:

---

<sup>61</sup> Este aspecto ha sido ampliamente discutido y cuestionado. Lo cierto es que al inicio de sus labores, muchos funcionarios que se integran a este tipo de órganos no cuentan con la experiencia o conocimientos necesarios. Ejemplos hay muchos y saltan a la vista.

<sup>62</sup> Propósito no cumplido y sobre el cual, por su obviedad, no hace falta abundar.

<sup>63</sup> Algunos ejemplos recientes están en la designación de los actuales consejeros electorales del Consejo General del IFE o de los comisionados del Instituto de Transparencia del Distrito Federal, donde los mecanismos seguidos dejaron muchas dudas y estuvieron, por razones diversas, acompañados de múltiples dudas y cuestionamientos.

**Matriz 1B. Integración de los órganos de dirección y/o instancias directivas.**

Ámbito de aplicación	Número de integrantes	Se Integra por ciudadanos	Se Integra por servidores públicos	Su actuación se encuentra regulada por un ordenamiento distinto a la Ley	Derecho a voz y voto de los integrantes	Duración en el cargo	Toma de decisiones en forma colegiada		Toma de decisiones de forma unipersonal u otra	
							SI	NO	SI	NO
Federal	5	Si	No	Si. Reglamento.	Si	7 años. Sin reelección.	Si			No
Aguascalientes	3. Entre ellos eligen al presidente.	Si	No	No	Si	4 años. Son reelegibles.	Si			No
Baja California	3. 1. Un representante de la Universidad Autónoma de Baja California. 2. Un representante del Consejo Coordinador Empresarial. 3. Un representante del Colegio de la Frontera Norte.	Si	No	No	Si	3 años. Pueden ratificarse.	Si			No
Coahuila	3	Si	No	Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.	Si	7 años.	Si			No
Distrito Federal	5	Si	No	Reglamento Interior.	Si	6 años. No reelegibles.	Si		Si, el presidente, aunque su ámbito de competencia es fundamentalmente administrativo	
Durango	3	Si	No	Reglamento Interior.	Si	7 años. No reelegibles.	Si			No
Guanajuato*	3 Consejeros.	No	Si: 3	Reglamento Interior	Voz y voto de los consejeros; solo voz del Director General	4 años. Son reelegibles	Si, aunque otras decisiones de carácter sustantivo las toma el Director General		EL Director General tiene atribuciones jurisdiccionales	
Guerrero	3 comisionados.	Si	No	Reglamento Interior.	Si	4 años. Reelegibles	Si			No
Jalisco	5 consejeros y sus respectivos suplentes.	Si	No	Reglamento Interior	Si	4 años. Ratificables.	Si			No
México	3 consejeros.	Si	No	Reglamento de la Ley e Interior.	Si	4 años. Ratificables.	Si			No
Michoacán	3 comisionados	Si	No	Reglamento Interior	Si	5 años. Reelegibles.	Si			No

<b>Nuevo León</b>	4 comisionados (3 propietarios y un supernumerario)	Si	No	Reglamento Interior	Los 3 propietarios sí, el supernumerario sólo cuando actúa como suplente. Siempre tiene voz.	4 años. Reelegibles.	Si			No
<b>Querétaro</b>	3 comisionados.	Si	No	Reglamento de la Ley e Interior.	Si	4 años. No reelegibles.	Si			No
<b>Sinaloa</b>	3 comisionados.	Si	No	Reglamento Interior	Si	7 años. Reelegibles.	Si			No
<b>Veracruz</b>	No aplica.									

**\*Cuenta además con una Ley de Protección de Datos Personales y con Lineamientos que regulan su adecuada aplicación.**

El primer punto para el análisis es el número y origen de los integrantes de los órganos colegiados de transparencia, donde su composición se da con tres y hasta cinco funcionarios que en su mayoría fungen como representantes de la sociedad, bajo la modalidad de consejeros o comisionados ciudadanos.<sup>64</sup>

Fuera de la regla de ciudadanía pura que impera en la mayor parte de estos órganos, conviene revisar los casos de Baja California, Guanajuato y Veracruz. Para el primero de ellos, el artículo 40 dispone que la Comisión se integre con un representante de la Universidad Autónoma de Baja California, un representante del Consejo Coordinador Empresarial y por un representante del Colegio de la Frontera Norte.

Destaca esta modalidad porque en todos los demás organismos está ausente la participación de un representante formal de los empresarios y de las instituciones académicas, aun y cuando éstas últimas significan una fuente importante para obtener profesionales que reúnan los requisitos para fungir como consejeros o comisionados.<sup>65</sup>

En lo que corresponde a Guanajuato la ley, en su artículo 29, determina que el Instituto tendrá un Consejo General y un Director General; mientras que el artículo 30 establece que el Consejo se integrará por tres consejeros, uno por cada poder público del

<sup>64</sup> La ciudadanía de este tipo de organismos fue planteada como una premisa e incluso como una condición para la integración de los organismos electorales desde la reforma electoral de 1989-1990. Una de las posturas defendidas en el debate sostenía que era imprescindible traspasar estas importantes funciones del control del gobierno al de los ciudadanos. La llamada ciudadanía de las autoridades electorales que ha servido como modelo para la estructuración de los organismos de transparencia se concretó con la reforma electoral de 1996.

<sup>65</sup> En la composición inicial del órgano de transparencia en el D. F. había una representación formal de los órganos autónomos y de los poderes públicos, la cual fue suprimida con las reformas de 2005.

Estado. Lo relevante consiste en que el mecanismo de designación queda al libre albedrío de los propios poderes. En otras palabras, no se trata de representantes ciudadanos sino de consejeros que representan al Poder Ejecutivo, al Legislativo y Judicial.

Por otra parte, el Director General es designado por el Gobernador de la entidad, previa consulta con los poderes legislativo y judicial, lo cual constituye otro elemento que puede interpretarse como un esquema de control sobre la operación y la toma de decisiones del Instituto, anulando con ello la pretendida autonomía institucional que establece la propia ley al concebirlo como un organismo descentralizado.

Por lo que hace a Veracruz, debe recordarse que no existe el organismo de transparencia y, por lo tanto, en el artículo 21 de la legislación se ha determinado que cada ente público tendrá una comisión de transparencia presidida por el titular del propio ente y con la participación de otros funcionarios internos. Debe destacarse que desde hace varios meses se discute la aprobación de una nueva legislación que creará al organismo correspondiente.

En cuanto a la normativa que regula la actuación de los consejeros o comisionados, destaca que en dos casos, Aguascalientes y Baja California, su actuación sólo está regulada por lo establecido en la legislación y falta por emitirse el reglamento de la ley o el de carácter interno; en diez casos ya existe el reglamento respectivo, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro y Sinaloa, lo mismo que en el ámbito federal.

Destaca el caso de Coahuila, donde la legislación en su artículo 67, determina que la ley de la materia establecerá la organización y funcionamiento del Instituto para salvaguardar el derecho de acceso a la información pública. Esto significa que, adicionalmente a la ley que regula el derecho, se ha emitido otra legislación para normar la estructura y atribuciones del órgano garante.

En lo referente a la duración en el cargo las leyes también ofrecen un mosaico diverso. Así, existen entidades como Coahuila, Durango y Sinaloa donde el período se extiende hasta por siete años, lo mismo que en el ámbito Federal; por seis años en el Distrito Federal; por cinco años en Michoacán; por cuatro años en Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León y Querétaro; y por tres años en Baja California.

De la matriz se desprende que, con independencia del periodo del encargo, en seis casos los consejeros o comisionados son reelegibles por un periodo; en tres entidades más el legislador utiliza la figura de la ratificación, como si se tratara de una designación de tipo administrativo, siendo el caso más representativo el del Estado de México donde el mecanismo de designación está concedido como una facultad del gobernador lo cual anula la autonomía técnica que la propia legislación le concede al Instituto; en tanto las legislaciones del Distrito Federal, Durango, Querétaro y la Nacional expresamente prohíben la reelección de los integrantes; mientras que Coahuila es omisa en ambas leyes.

Este dato es relevante al menos por dos aspectos: de un lado, por el alcance y la profundidad que pueden tener los programas institucionales; y, por el otro, porque la revisión periódica del desempeño de estos funcionarios resulta saludable para la gestión institucional.

La toma de las decisiones en todos los casos se da de manera colegiada, aspecto que en el estudio de los organismos similares, a juicio de los especialistas, les da solidez y mayor confiabilidad. No obstante en Guanajuato debe considerarse que el artículo 35 otorga al Director General facultades para conocer y resolver el Recurso de Inconformidad que se interpone en contra de los actos y resoluciones dictados por las unidades de acceso a la información pública, de lo cual dará conocimiento al Consejo General sólo cuando esto sea procedente.

Se trata de una facultad discrecional que contrasta con las atribuciones que en general se otorgan a los órganos colegiados de transparencia, pues queda casi al libre albedrío de este funcionario reportar al Consejo General cuando lo considere procedente. En otras palabras, queda a su decisión determinar cuándo informar al cuerpo colegiado, a menos de que el Consejo General acuerde criterios para regular esta potestad del Director General.

En los demás organismos se ha intentado distinguir las funciones de las áreas ejecutivas cuyas denominaciones más utilizadas son las de Secretaría Técnica, Dirección General o simplemente direcciones, para constreñirlas al trabajo operativo que implica la presentación de propuestas de orden técnico para que los órganos colegiados tomen decisiones, la ejecución de los programas y la presentación de los informes periódicos para que los consejos o plenos dispongan de elementos para el seguimiento del trabajo



institucional, para incorporar modificaciones o corregir errores de implementación. Son instancias que en la mayoría de los casos están supeditados jerárquicamente a los órganos directivos y son, invariablemente, los responsables, técnicamente de la ejecución de los programas y acciones que acuerden éstos últimos.

#### 4. Atribuciones de los órganos de transparencia.

En materia de atribuciones de los organismos de transparencia igualmente las legislaciones están diseñadas con por criterios diferenciados, tal y como se advierte en la matriz siguiente:

**Matriz 1C. Atribuciones de los organismos de transparencia.**

Ambito de aplicación	Número de atribuciones (expresamente establecidas)	Cuenta con atribuciones de carácter jurisdiccional	Cuenta con atribuciones de carácter reglamentario y para emitir lineamientos	Cuenta con atribuciones para promover y garantizar el derecho
Federal	19	Si	Si	Si
Aguascalientes	25	Si	Si	Si
Baja California	18	No. Sólo presenta denuncias por incumplimiento a la ley.	Si	Sólo para promover.
Coahuila	55	Si	Si	Si
Distrito Federal	21	Si	Si	Si
Durango	34	Si	Si	Si
Guanajuato <sup>66</sup>	Instituto: 8 atribuciones expresas. Consejo General: 10 atribuciones expresas. Director General: 10 atribuciones expresas.	Si	Si	Si
Guerrero	19	Si	Si	Si
Jalisco	28	Si	Si	Si

<sup>66</sup> El texto de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato establece en su artículo 28 ocho atribuciones para el Instituto (organismo de Transparencia de esa Entidad), pero para efectos de su operación, cuenta con dos instancias de dirección superior: un órgano colegiado denominado Consejo General que cuenta con diez atribuciones expresas. Cuenta también con un Director General que despliega igualmente funciones sustantivas.

México	21	Si	Si	Si
Michoacán	15	Si	Si	Si
Nuevo León	10	Si	Si	Si
Querétaro	15	Si	Si	Si
Sinaloa	14	Si	Si	Si
Veracruz	No aplica. (Las comisiones de los entes tiene 5 atribuciones genéricas).	No aplica	No aplica	No aplica

La simple revisión cuantitativa sobre el número de atribuciones establecidas en cada caso demuestra la heterogeneidad de los ordenamientos jurídicos. Destaca Coahuila donde la ley que regula al Instituto relaciona 55 facultades distribuidas en nueve rubros temáticos, aspecto que ofrece un abanico amplio de competencias; en el extremo opuesto está Veracruz donde, donde si bien no existe un organismo garante del derecho, la ley sólo prevé cinco facultades genéricas concedidas a las comisiones de información de cada ente público. En la misma lógica se ubica la legislación de Guanajuato que apenas concede ocho atribuciones genéricas al Instituto.

En los demás casos se observa como el universo de facultades oscila, por rangos, entre diez y diecinueve y entre veintiuna y treinta y cuatro facultades. Mas allá de un dato cuantitativo es un hecho que si el ámbito de competencias concedido a estos órganos es reducido su capacidad de incidencia en la implementación de la política de transparencia será menor, pues se dejan huecos normativos que exigirán de una gran capacidad y tenacidad de los integrantes de los organismos para normar y para conciliar con los entes públicos que podrían tener intereses diferentes.

Conforme a la naturaleza de las atribuciones de estos organismos, la tabla indica que con excepción de Baja California todos disponen de facultades que desde un punto de vista material pueden considerarse como jurisdiccionales, es decir que tienen posibilidades de resolver los recursos que las personas interpongan en contra de las resoluciones. Para dicha entidad, la fracción XII del artículo 43 de la ley sólo faculta al Consejo para presentar denuncias ante la autoridad competente cuando conoce de violaciones a la normatividad que rige a este derecho.

En lo que corresponde a la facultad reglamentaria de los organismos de transparencia, en todos los casos sujetos a estudio las leyes son expresas al otorgar facultades para que emitan sus reglamentos internos y los lineamientos que regulen los temas sustantivos de derecho de acceso a la información pública: datos personales, clasificación de la información y archivos.

De manera relevante algunos de los organismos de transparencia tienen facultades para presentar observaciones a la forma específica en la que los entes públicos dan cumplimiento a las obligaciones que determina la ley, pudiendo incluso establecer indicadores para verificar la calidad en el cumplimiento de las leyes.

Por otra parte, las legislaciones determinan, en todos los casos, que los organismos de transparencia tienen amplias facultades para promover el derecho de las personas para conocer la información pública.

Como puede verse las leyes locales han establecido una concepción de los órganos de transparencia que los coloca con un carácter doble: el primero, como órganos promotores del derecho, en la medida que están obligados a difundir los contenidos de la ley y a establecer esquemas de coordinación con los entes públicos para que coadyuven en la difusión; y, por otra parte, al disponer de atribuciones para resolver los medios de impugnación que las personas promueven ante las negativas o limitaciones de acceso a la información pública, se convierten en garantes del derecho es decir, en instancias creadas ex profeso para asegurar que las personas podrán ejercer a plenitud el derecho constitucional de conocer toda la información que se genera y que está en poder de los órganos de la administración pública federal y local.

## **5. Obligaciones de los entes públicos.**

Como se ha expuesto, la transparencia se refiere a una cualidad física que caracteriza a los objetos y que, por lo tanto, su utilización en el lenguaje construido sobre el derecho de acceso a la información pública es imprecisa. A pesar de ello, la propia legislación federal usa la denominación obligaciones de transparencia para establecer la información que los entes públicos deben colocar a disposición de las personas sin que medie solicitud alguna.

Se trata de la materialización de la metáfora aplicada al concepto mismo de transparencia, según la cual, la información debe colocarse en una especie de vitrina pública de fácil acceso para las personas, a través de la cual se cumple el propósito de rendir cuentas de los entes obligados por la ley.

La traducción jurídica de la transparencia tiene una forma de expresión fundamental en el diseño de los sitios de internet donde la información se somete al escrutinio del público, allí es donde los sujetos obligados informan sobre su estructura atribuciones y desempeño; debe apuntarse, sin embargo, que una cosa es presentar la información y otra muy distinta es la calidad de la misma y de los mecanismos para la consulta de los datos.

En el ámbito local, las legislaciones utilizan expresiones distintas para denominar a la información que se ofrece al público por internet. A manera de ejemplo, la Ley de Aguascalientes determina que las obligaciones de transparencia se refieren a la información que de oficio debe ser difundida; aspecto que resulta coincidente con la Ley de Baja California, cuyo artículo 6 las menciona como la información que los sujetos obligados deben, de oficio, colocar a disposición de las personas, misma connotación que puede advertirse en el artículo 13 de la Ley de Jalisco o en el artículo 9 de la Ley de Michoacán.

También se introducen conceptos de mayor alcance, como en Coahuila, cuyo artículo 24 dispone que se trata de la garantía mínima de libre acceso a la información pública, es decir la información que por lo menos debe darse a conocer a las personas, mismo sentido que la legislación mexiquense introduce en el artículo 12 al prever que es la información que, al menos, debe difundirse para el conocimiento de las personas.

Prevalecen, entonces, dos nociones básicas, una que identifica a las obligaciones de transparencia como la información que de oficio debe difundirse, la que por lo menos debe presentarse a la consideración de la sociedad para cumplir el mandato de rendir cuentas; y la segunda, equipara la noción de obligaciones de transparencia con una garantía mínima que los entes públicos deben ofrecer a las personas, podría no darse o, al menos no incluirse otra información, pero invariablemente aparece un piso mínimo que no puede evadirse, pues ello implicaría incumplimiento a la ley.

Otro dato que sirve para dimensionar la magnitud de la información que los entes presentan al público, se desprende de la simple revisión del número de obligaciones previsto en cada caso. Coahuila se ubica en el extremo más alto con 63 obligaciones que a

su vez se subdividen en 19 de carácter genérico y en pequeños rubros complementarios dirigidos a los distintos entes obligados; le sigue Aguascalientes con 30, Jalisco con 27, Guerrero con 26, Baja California y Distrito Federal con 24, con 20 Guanajuato, Michoacán y Sinaloa; y en el extremo inferior se ubican Nuevo León con 10 y Veracruz con 6.

Lo anterior se traduce en que un habitante de Coahuila podría tener mayores elementos de información para conocer la gestión pública que los que son dados a conocer por los entes públicos en Nuevo León y Veracruz. Aun y cuando no se trata de de camisas de fuerza, no es un detalle menor, es un aspecto de fondo relacionado con la concepción específica y con la magnitud que los legisladores locales dieron al principio de rendición de cuentas en una de sus dimensiones.

Las tablas que se presentan a continuación permiten visualizar el universo de obligaciones de transparencia que las leyes en estudio establecen para los entes públicos:

#### **Matriz 2A. Obligaciones de Transparencia.**

Ambito de aplicación	Datos de identidad institucional	Información organizacional	Salarios y remuneraciones	Información del Presupuesto
Federal	Si	Si	Si	Si
Aguascalientes	Si	Si	Si	Si
Baja California	Si	Si	Si	Si
Coahuila	Si	Si	Si	Si
Distrito Federal	Si	Si	Si	Si
Durango	Si	Si	Si	Si
Guanajuato	Si	Si	Si	Si
Guerrero	Si	Si	No	Si
Jalisco	Si	Si	Si	Si
México	Si	Si	Si	Si
Michoacán	Si	Si	Si	Si
Nuevo León	Si	Si	Si	Si

Querétaro	Si	Si	Si	Si
Sinaloa	Si	Si	Si	Si
Veracruz	No	Si	Si	Si

Esta matriz presenta el comportamiento de las legislaciones con relación a la información más básica que los entes públicos deben presentar por internet: datos de identidad institucional como el domicilio o la visión y misión de los entes; la información organizacional correspondiente a la estructura orgánica, a las facultades de cada instancia administrativa, a los directorios y a las disposiciones normativas; a los salarios y remuneraciones y a la información sobre los montos y ejercicio del presupuesto.

En todos los casos esta información mínima está señalada como obligatoria con las únicas excepciones de Guerrero que no incluye los datos sobre salarios y remuneraciones y Veracruz que no menciona los datos de identificación institucional.

#### Matriz 2B. Obligaciones de Transparencia 2da. parte.

Ambito de aplicación	Auditorías	Contractual	Partidos Políticos	Asignación de recursos a terceros
Federal	Si	Si	Si	Si
Aguascalientes	Si	Si	Si	Si
Baja California	Si	Si	Si	Si
Coahuila	Si	Si	Si	Si
Distrito Federal	Si	Si	Si	Si
Durango	Si	Si	Si	Si
Guanajuato	Si	Si	Si	Si
Guerrero	Si	Si	Si	Si
Jalisco	No	Si	Si	Si
México	Si	Si	Si	No
Michoacán	Si	Si	Si	Si
Nuevo León	No	Si	Si	No

Querétaro	Si	Si	Si	Si
Sinaloa	Si	Si	Si	Si
Veracruz	No	No	No	Si

Al agrupar por temas la información susceptible de publicación, se observa que en materia de auditorías las legislaciones obligan a publicar los informes que se generan a la conclusión de los procedimientos de auditoría. Las excepciones se ubican en Jalisco, Nuevo León y Veracruz.

En lo que corresponde la suscripción de convenios y a la firma de contratos todas las legislaciones, con excepción de Veracruz, imponen a los entes públicos la obligación de publicitar los términos y el contenido de los mismos, así la forma de cumplimiento de cada uno.

En lo referente a la información sobre los partidos políticos la redacción de la legislación federal y de las locales es similar pues, con excepción de Veracruz, en todos los casos se obliga a que ésta se publicite a través de los institutos electorales.

En el debate sobre el tema se han planteado diversas posturas, por un lado hay quien sostiene que al no formar parte de la administración pública, los partidos políticos no deben estar regidos por estas legislaciones; en el otro extremo se coloca la hipótesis consistente en que estas leyes están estructuradas sobre el principio de que toda la información que se genere a partir de la aplicación de recursos públicos debe transparentarse para conocer su destino.

El Tribunal Electoral ha coincidido en que las organizaciones políticas deben informar sobre la aplicación de los recursos, debiendo hacerlo, a nivel nacional, a través del IFE y, en tratándose de recursos provenientes de las entidades federativas, a través de los organismos electorales locales. Bajo esta lógica se han diseñado algunas legislaciones de transparencia, como la del Distrito Federal.

Por mi parte, sostengo que si el financiamiento público constituye la fuente primordial de ingresos para los partidos, es evidente que deben obligarse al cumplimiento de las normas de transparencia. Más aun, por la función que cumplen en el contexto social, deben colocar sus oficinas de información pública al igual que los demás sujetos obligados por la ley.

Siendo más estrictos debemos subrayar que en algunas legislaciones locales sólo se incluyen expresiones generales donde podría incluirse a los partidos. Un ejemplo está en la denominación que utilizan para los sujetos obligados, refiriéndolos como todas aquellas organizaciones que ejerzan recursos públicos. Por ello, el IFAI ha considerado que algunas de las leyes locales contemplan a los partidos como sujetos obligados sólo de manera indirecta.<sup>67</sup>

Otro aspecto relevante se refiere a los contratos y convenios que firman los entes públicos para trasladar recursos a organizaciones privadas o sociales. Aquí sólo las leyes del Estado de México y de Nuevo León son omisas ante un tema tan importante.

### Matriz 2C. Obligaciones de Transparencia 3a parte.

Ámbito de aplicación	Jurisdiccional	Planeación institucional	Servidores públicos Deliberación para tomar decisiones
Federal	Sí	Sí	Sí
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	No
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	No	Sí
Jalisco	Sí	Sí	No
México	Sí	Sí	No
Michoacán	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	Sí	No	Sí

<sup>67</sup> De hecho, tomando en consideración la 29 legislaciones federal y estatales que han sido expedidas, en 15 casos los partidos aparecen expresamente referidos como sujetos obligados, en seis no (ámbito federal, Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León y Puebla), en un caso (Sonora), se les denomina como sujetos obligados no oficiales y en los 7 casos restantes (Baja California, Campeche, Distrito Federal, Durango, Nayarit, San Luis Potosí y Tamaulipas), se les denomina como órganos de interés público que ejercen gasto público. Pude verse, IFAI, Estudio Comparativo, página 8.



Querétaro	Si	Si	Si
Sinaloa	Si	Si	Si
Veracruz	Si	No	No

Este cuadro informa sobre las obligaciones que las legislaciones consideran respecto a las facultades de carácter jurisdiccional de los organismos de transparencia. En todos los casos, con excepción de la ley federal, la de Aguascalientes y Baja California existe el mandato de publicitar las resoluciones sobre los recursos de Inconformidad o Revisión y de los procedimientos administrativos que se sigan al personal adscrito al ente.

En materia de planeación institucional, es decir sobre los programas operativos anuales y los planes de desarrollo, en doce casos se incluye esta disposición y en tres no, Guerrero, Nuevo León y Veracruz.

Finalmente, con relación a los servidores públicos, sobre sus agendas de trabajo y los mecanismos para la toma de las decisiones, en tres casos se omite esta obligación que son: Baja California, Coahuila y Veracruz.

## **6. Promoción del derecho de acceso a la información pública.**

La promoción del derecho constituye uno de los temas más relevantes en el diseño de las normas, pues la regulación del mismo exige de la generación de una cultura de la transparencia, esto es de la inserción de ciertos valores y de la construcción de nuevas actitudes en los funcionarios públicos proclives a la rendición de cuentas.

Uno de los propósitos más importantes en el diseño de estas leyes y en su implementación consiste en promover y facilitar la participación política de las personas, creando conciencia respecto a que la participación no se agota con el ejercicio del voto sino que se vuelve importante para la toma de las decisiones colectivas y para la vigilancia de la actuación de los servidores públicos.

Los legisladores han previsto que los organismos de transparencia funjan como promotores privilegiados del derecho, pero para lograr una mejor cobertura han considerado pertinente la participación de los entes públicos tanto en la difusión del derecho como en la capacitación de los servidores públicos.

La tabla siguiente muestra la regulación específica en las quince legislaciones que se estudian:

**Matriz 3. Atribuciones de promoción del derecho.**

Ambito de aplicación	Atribuciones de promoción y difusión	Obligación de los entes públicos	Recursos en el presupuesto 2006 para promoción	Medios utilizados para la promoción del Derecho
Federal	Si	Si	No establecido expresamente	Si
Aguascalientes	Si	Si	No establecido expresamente	Si
Baja California	Si	Si	No establecido expresamente	Si
Coahuila	Si	Si	No establecido expresamente	
Distrito Federal	Si	Si	Si, establecidos en su respectivo presupuesto de egresos	Prensa escrita, Sistema de Transporte Colectivo Metro, Radio (alcance nacional), Televisión (alcance nacional), Portal de Internet, folletería y carteles.
Durango	Si	Si	No establecido expresamente	
Guanajuato	Si	No de manera expresa	Si, establecidos en su respectivo presupuesto de egresos	Prensa escrita, Radio (alcance local), Televisión (alcance local), Portal de Internet, folletería y carteles.
Guerrero	Si	No	No establecido expresamente	Si
Jalisco	Si	Si	Si	
México	Si	No de manera expresa	Si, establecidos en su respectivo presupuesto de egresos	Radio (alcance local), Televisión (alcance local), Portal de Internet, folletería y carteles.
Michoacán	Si	Si	No establecido expresamente	
Nuevo León	Si	Si	No establecido expresamente	
Querétaro	Si	No de manera expresa	Si, establecidos en su respectivo presupuesto de egresos	Prensa escrita, Radio (alcance local), Televisión (alcance local), Portal de Internet, folletería y carteles
Sinaloa	Si	Si	Si, establecidos en su respectivo presupuesto de egresos	Prensa escrita, Radio (alcance local), Televisión (alcance local), Portal de Internet, folletería y carteles
Veracruz	No	No	No	No

En catorce legislaciones expresamente se determina la facultad y la obligación de los organismos de transparencia en la promoción del derecho, lo cual se complementa con

el mandato establecido a los entes públicos para participar en la difusión de esta prerrogativa. No obstante en los estados de Guanajuato, México y Veracruz las legislaciones son omisas al no incluir la obligación para que los sujetos obligados promuevan el derecho.

Al revisar los sitios de internet de los entes de los órganos de transparencia se advierte cierta ambigüedad en los datos sobre el presupuesto destinado a la promoción del derecho y sobre los medios utilizados para cumplir este objetivo.

Aún y cuando no se encuentre el desglose de las partidas presupuestales correspondientes, en los informes que estos organismos presentan se dedican espacios importantes para referir las modalidades de promoción y de capacitación de la población con el tema y de los funcionarios públicos.

## **7. Procedimiento de acceso a la información pública.**

Este es otro de los elementos importantes para determinar si el diseño normativo facilita, limita o desalienta el acceso a la información pública. En los cinco años precedentes la discusión sobre el tema ha versado sobre la necesidad de que los mecanismos para presentar las solicitudes de información resulten expeditos y de fácil utilización por las personas.

La relevancia del tema radica en que esta es la segunda modalidad prevista en las leyes para ingresar a la información. A diferencia de las obligaciones de transparencia, la presentación de las solicitudes significa el ejercicio del derecho de las personas para allegarse de datos que le resultan importantes sobre un tema determinado. No se trata de consultar o de limitarse a la información de las páginas sino que por esta vía se pueden requerir datos que profundicen o que complementen la información que los entes colocan en las páginas.

Vale destacar que, con independencia de que la información pudiera aparecer en los sitios de internet, aun así las personas pueden acudir a las llamadas oficinas de información pública para presentar una solicitud específica que debe tramitarse conforme a las reglas previstas en la ley.

Las matrices que se presentan a continuación muestran el comportamiento en las quince leyes:

**Matriz 4A. Procedimiento de acceso a la información pública.**

Ambito de aplicación	Principales modalidades de acceso a información pública			Existencia de instancia de intermediación
	Con solicitud entregada directamente al ente	Vía electrónica	Consulta directa	
Federal	Si	Si	Si	Si
Aguascalientes	Si	Si	Si	Si
Baja California	Si	Si	Si	No
Coahuila	Si	No	No	No
Distrito Federal	Si, por escrito y/o de manera verbal	Si, a partir del 31 de octubre de 2006 mediante la instrumentación del Sistema INFOMEXDF.	Si	No
Durango	Si	No	No	No
Guanajuato	Si	Si	No establece esta modalidad de manera expresa en la Ley	Si
Guerrero	Si	No	Si	No
Jalisco	Si	Si	Si	No
México	Si	Si	Si	No
Michoacán	Si	No	No	No
Nuevo León	Si	Si	No	No
Querétaro	Si	Si	Si	Si
Sinaloa	Si	Si	No establece esta modalidad de manera expresa en la Ley	No
Veracruz	Si	No	Si	No

La tabla anterior muestra las modalidades previstas en las leyes para la presentación de las solicitudes. En los quince casos es factible promoverlas por escrito y en algunas de ellas se contempla que los responsables de las oficinas receptoras puedan recibirlas de

manera verbal y apoyar en el llenado de los formularios diseñados para ello, lo cual sólo implica un apoyo material y no un esquema de intermediación.

Diversos organismos de transparencia se han sumado a la recepción de las solicitudes por internet, pues de acuerdo con la experiencia del IFAI, al establecer un mecanismo informático es notorio el incremento en la presentación de las peticiones de acceso a la información pública. Recientemente el Instituto de Transparencia del Distrito Federal suscribió un convenio con las autoridades locales y con el IFAI para poner en marcha el sistema INFOMEXDF, el cual funciona a partir del 31 de octubre de este año. Por esta modalidad todavía no es posible recibirlas en Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán y Veracruz.

Por lo que hace a la consulta directa, es decir a la revisión in situ de los documentos, en cinco casos, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa las leyes no contienen esta posibilidad, lo cual constituye una omisión que podría anular una posibilidad importante de las personas para allegarse de los datos que resulten de su interés, más si se considera que en algunos asuntos la información puede ser muy voluminosa y las personas no pueden cubrir costos de reproducción previstos en la ley.

Las legislaciones de los niveles federal y local reconocen que el acceso a la información constituye una prerrogativa de las personas cuyo ejercicio es libre y directo, sin que sea necesaria acudir a ninguna instancia de intermediación frente a los entes públicos. No obstante, las leyes, federal y las de Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro, disponen que las solicitudes por escrito también puedan tramitarse a través de un representante legal.

Ello se vuelve relevante en la medida de que en algunas entidades, como el Distrito Federal, las resoluciones que limitan o niegan información por los entes públicos y que, al ser impugnadas, son ratificadas por el Instituto de Acceso a la Información Pública, se han convertido en auténticos litigios llevados hasta sus últimas consecuencias jurídicas por las personas que consideran vulnerados sus derechos.

Pero independientemente de que la legislación considere la posible representación legal de las personas, es un hecho que cualquiera puede optar entre tramitar las solicitudes de manera personal, o bien, contratando los servicios profesionales de una representación legal ninguna norma se lo impide.

### Matriz 4B. Procedimiento de acceso a la información pública 2da. parte.

Ámbito de aplicación	Plazo de respuesta	Ampliación del plazo	Opera		Limitaciones para el ejercicio del derecho	Costo de la información	Mecanismos de orientación y medidas de apoyo para el ejercicio del derecho
			Positiva ficta	Negativa ficta			
Federal	20 días hábiles	20 días hábiles	Si	Si	Si. Restringida Inf.	Si	Si
Aguascalientes	10 días hábiles	10 días hábiles	Si	Si	Si. Restringida. Inf.	Si	Si
Baja California	10 días hábiles	No	Si	Si	Si. Restringida Inf.	Si	Si
Coahuila	10 días hábiles	10 días hábiles	Si	Si	Si. Restringida Inf.	Si	Si
Distrito Federal	10 días hábiles	10 días hábiles	Si	Si	Si. Restringida Inf.	Si	Si
Durango	20 días hábiles	10 días hábiles	Si	Si	Si. Restringida y materia política, exige identificación	Si	Si
Guanajuato	20 días hábiles	10 días hábiles	No	Si	Si. restringida Inf.	Si	Si
Guerrero	15 días hábiles	15 días hábiles	No	No	Si. Restringida y materia política, exige identificación	Si	Si
Jalisco	5 días hábiles	5 días hábiles	Si	No	Si. Restringida Inf.	Si	Si
México	10 días hábiles	7 días hábiles	No	No	Si. Restringida y materia política Inf.	Si	Si
Michoacán	15 días hábiles	10 días hábiles	Si	No	Si. Restringida y materia política, exige identificación	Si	Si
Nuevo León	10 días (no precisa)	10 días (no precisa)	No	No	Si. Restringida Inf.	Si	Si
Querétaro	30 días naturales.	10 días hábiles	Si	Si	Si. Restringida y materia política, exige identificación	Si	Si
Sinaloa	10 días hábiles	10 días hábiles	Si	Si	Si. Restringida y materia política, exige identificación	Si	Si
Veracruz	(No se precisa)	(No se precisa)	No	No	Si. Restringida Inf.	Si	Si

Los procedimientos de acceso a la información pública ofrecen otro ámbito de comparación de las quince legislaciones. Con relación al plazo concedido a los entes

públicos para dar respuesta a las solicitudes a nivel federal se prevén veinte días hábiles, el mismo plazo se considera en las leyes de Durango y Guanajuato; con quince días aparecen las leyes de Guerrero y Michoacán; con diez las de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, México, Nuevo León y Sinaloa; con cinco días hábiles Jalisco; y sin la precisión de un plazo la ley de Veracruz;<sup>68</sup> dejando con a la libre discrecionalidad de las comisiones la entrega de la información; finalmente, en Querétaro se establecen treinta días naturales.

Es evidente la diferencia que existe en los términos de los plazos para atender las solicitudes. Si se tuviera que evaluar la prontitud de las respuestas, al menos por lo que aparece en la tabla, Jalisco sería la entidad donde los sujetos obligados disponen del menor tiempo, mientras que en el ámbito federal, Baja California, Durango y Guanajuato, serían los lugares que mayor tiempo tienen otorgado, lo cual, sumado a la posibilidad de la ampliación de plazo, puede provocar que una respuesta llegue al solicitante hasta dos meses después, sin contar los plazos requeridos para desahogar las aclaraciones que en el trayecto se presenten y que otorgan días adicionales.

En lo que concierne a las figuras jurídicas denominadas positiva y negativa fictas, debe puntualizarse lo siguiente: la primera se refiere al supuesto en el que, agotado el plazo para la entrega de la información y si la autoridad no ha contestado, se tendrá por autorizada la entrega de la misma. Corresponde a una prescripción normativa por la cual las solicitudes tramitadas por las personas se consideran aceptadas con la condición de que el plazo se haya agotado y la autoridad haya sido omisa en responder, pero con la salvedad de que la información pedida no esté clasificada como de acceso restringido, de acuerdo con las modalidades previstas en la norma.

La segunda figura entraña una negación sobre lo solicitado, una especie de rechazo del trámite intentado por el particular, el silencio de la autoridad que implica no conceder la información requerida.

Algunos tratadistas de derecho administrativo han sostenido que para que opere la positiva ficta es indispensable que exista una disposición normativa que expresamente la regule. A la inversa, la negativa ficta opera con independencia de su regulación en la ley,

---

<sup>68</sup> Los plazos para responder las solicitudes son susceptibles de ampliación hasta por otro igual, tal y como se advierte en la tabla. Los entes públicos están obligados a comunicarlo a los particulares señalando las razones que impidan la entrega en el plazo inicial.

pues se estará en un supuesto de aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuyo artículo 17 se dispone que una vez que haya transcurrido el plazo máximo de respuesta el silencio de la autoridad se entenderá como la configuración de la negativa.

En el contexto del derecho de acceso a la información pública considero que la negativa ficta debe operar a favor de la autoridad en aquellos casos que involucren información confidencial o reservada, pues sobre su utilización existen restricciones previstas en la propia ley; por lo tanto, cualquier solicitud que se refiera a datos que no estén sujetos a límites y que no sea atendida dentro de los plazos ordenados debe tomarse como autorizada a favor del particular.

Por ello, las limitaciones establecidas en las leyes para acceder a la información, las quince parten del principio consistente en que toda la información que obre en poder los sujetos obligados es pública, salvo aquella que se clasifique como de acceso restringido, en sus modalidades de reservada o confidencial.

En seis casos, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Querétaro y Sinaloa, las legislaciones también limitan a los extranjeros para conocer información relacionada con asuntos políticos del país, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33, segundo párrafo, de la Constitución federal que dispone que “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país...”.

Un caso interesante también se ubica en el Distrito Federal, donde la primera legislación que estuvo en vigor hasta el 28 de octubre de 2005 establecía esta limitación, que fue suprimida con las modificaciones incorporadas a la ley en el decreto que entró en vigor el día 29 del mismo mes y año.

Finalmente, se encontró que cinco leyes que corresponden a Durango, Guerrero, Michoacán, Querétaro y Sinaloa, exigen la presentación de una identificación oficial como requisito para recibir la solicitud, aspecto que se ha suscitado importantes debates, pues se considera como un elemento que desalienta a las personas en el ejercicio de su derecho.

Una vez más, la experiencia en el Distrito Federal ilustra sobre los efectos que generan estas disposiciones, pues en el año 2005, los entes públicos del sector central, contrario a lo ordenado en la ley, por Decreto del Gobierno de la Ciudad publicado en la



Gaceta Oficial el 18 de marzo, determinaron no exigir identificación alguna, para que las personas solicitaran información.

Este decreto no obligaba a los órganos autónomos; lo relevante consistió en que la medida fue tomada con independencia del Consejo de Información Pública, cuya actuación fue omisa al respecto y sólo se ciñó a hacer suya la misma medida.

En lo que corresponde a los costos que las personas deben cubrir para acceder a la información, todas las legislaciones sostienen el principio de la gratuidad de la información pública, es decir, que todos los datos que obran en poder de los entes públicos son de acceso gratuito. No obstante en todos los ordenamientos estudiados se incluye la disposición consistente en que las personas deberán aportar algunas cuotas para cubrir el costo de los materiales de reproducción, de los envíos y, de ser el caso, del traslado cuando no se encuentre en las instalaciones que ocupe el ente público.

Si bien hay coincidencias en las quince legislaciones, también se advierten algunos matices que han suscitado importantes deliberaciones. A manera de ejemplo, en el Distrito Federal, artículo 41 de la ley, dispone que “la revisión que soliciten las personas, respecto de la información pública es gratuita...la reproducción o el **proceso de búsqueda** de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta, habilitara al ente público a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable...”.

De la cita se desprende que el simple proceso de búsqueda puede generar el cobro de un derecho por el ente. En todo caso, todas las legislaciones de la muestra coinciden en que los cobros correspondientes se establezcan en los códigos fiscales o financieros o sus equivalentes.

La deliberación sobre el tema reviste una importancia singular debido a que, en múltiples casos, considerando la magnitud de la información solicitada pueden generarse costos muy altos. En el propio Distrito Federal, durante el año 2005, el anterior Consejo de Información Pública resolvió un recurso de inconformidad interpuesto por un particular en contra de una decisión del FIMEVIC que si bien concedió la entrega de los planos de los segundos pisos, les fijó un costo de aproximadamente 340,000.00 pesos.

La persona solicitante reclamó ante el Consejo de Información Pública que el costo establecido para acceder a la información, en los hechos anulaba el ejercicio del derecho

por la evidente imposibilidad para cubrir esa cantidad. Por su parte, el órgano de transparencia resolvió que el costo se había calculado correctamente, pues la ley remitía a un tabulador de precios establecido en el Código Financiero del Distrito Federal.

Luego entonces, la gratuidad de la información como principio previsto en las leyes, enfrenta la complicación de los costos de la reproducción de la misma, razón por la cual cobran realce las disposiciones complementarias que facultan a las personas para consultar in situ la información.

Con relación a los mecanismos de orientación al público y de las medidas de apoyo para el correcto ejercicio del derecho, las quince legislaciones las establecen con algunos matices. Algunas de ellas, como la federal, la del Distrito Federal, Jalisco, México y Michoacán, determinan que las oficinas o funcionarios responsables de recibir las solicitudes que deberán orientar a las personas sobre el llenado correcto de los formularios, la identificación precisa de la información que requiere y del ente público que administra los datos respectivos.

En la mayoría de los casos, Veracruz es una excepción, las legislaciones contienen reglas para agilizar y clarificar el procedimiento de acceso a la información. Así, en el supuesto de que el escrito de solicitud resulte ambiguo se le comunicará al solicitante y se previene para que en un plazo perentorio subsane las imprecisiones de la solicitud. También están incluidas normas que obligan a los responsables de las oficinas receptoras a orientar a las personas para canalizar adecuadamente la solicitud ante la autoridad que corresponda.

## **8. Medios de impugnación.**

La regulación del acceso a la información pública como un derecho impone que la legislación contenga los elementos suficientes para determinar las características y el alcance de la prerrogativa y, al mismo tiempo las garantías sobre el correcto ejercicio del mismo.

Entre estas últimas se encuentran los procedimientos que definen los medios de defensa que las personas pueden promover cuando sientan lesionados sus derechos; las facultades del organismo de transparencia o de otras instancias jurisdiccionales para

asegurar un arbitraje imparcial, así como el catálogo de responsabilidades y sanciones para los funcionarios que incumplan la normativa que rige este derecho.

En la tabla siguiente se presenta la información sobre algunos aspectos que caracterizan los medios impugnativos previstos en las quince leyes que se estudian:

**Matriz 5A. Medios de impugnación: aspectos genéricos.**

Ambito de aplicación	Denominación	Instancia que conoce y resuelve	Plazo que dura el desahogo	Ampliación para la resolución
Federal	Recurso de Revisión	IFAI	50 días hábiles	50 días hábiles
Aguascalientes	Recurso de Inconformidad	Instituto de Transparencia	10 días hábiles	10 días hábiles
Baja California	Recurso de Inconformidad	a) Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando se trate de entes de las administraciones estatal y municipal. b) Sujeto obligado.	No especifica	No considera
Coahuila	Recurso de Reconsideración	Superior jerárquico del titular de la entidad pública responsable	10 días hábiles	10 días hábiles
	Recurso para la protección del acceso a la información pública	Instituto de Transparencia	10 días hábiles	10 días hábiles
	Acción para la protección del derecho a la intimidad	Solo se señala que se sujetará a la ley de la materia		
Distrito Federal	Recurso de Revisión	El Pleno del Instituto	Hasta 45 días hábiles	No se considera
Durango	Recurso de Inconformidad de	Titular del ente público responsable	15 días hábiles	No considera
	Recurso de Revisión	Comisión de Transparencia	15 días hábiles	No considera
Guanajuato	Recurso de Inconformidad de	Director General	Alrededor de 30 días hábiles la ley es imprecisa	No considera
	Recurso de Revisión	Consejo General	" "	" "
Guerrero	Queja ante la Comisión	Comisión de Transparencia	Alrededor de 10 días hábiles	No considera
	Recurso de Reconsideración	Titular del Sujeto Obligado	10 días hábiles	No considera
	Recurso de Revisión	Tribunal del Contencioso Administrativo	8 días hábiles	No considera
Jalisco	Recurso de Revisión	Instituto de Transparencia	7 días hábiles	No considera
México	Recurso de Revisión	Ante la unidad de información que corresponda, la cual lo turna al Instituto	30 días hábiles	No considera
Michoacán	Recurso de Inconformidad de	Ante el titular del ente	10 días hábiles	No considera
	Recurso de Revisión	Comisión de Transparencia	10 días hábiles	No considera

<b>Nuevo León</b>	Recurso de Reconsideración	Comisión de Transparencia	Alrededor de 10 días hábiles, la ley es imprecisa	No considera
<b>Querétaro</b>	Recurso de Revisión	Comisión de Transparencia, o ante la unidad del ente, la cual lo turnará a la Comisión	15 días hábiles, más un plazo no definido para desahogo de pruebas	No considera
<b>Sinaloa</b>	Recurso de Inconformidad	Titular de la entidad pública	10 días hábiles	No considera
	Recurso de Revisión	Comisión de Transparencia	10 días hábiles	No considera
<b>Veracruz</b>	Recursos del Código de Procedimientos Administrativos			

La primera variable indica la amplia gama de denominaciones utilizadas para establecer los medios impugnativos. Algunas leyes, en correlación con el número de instancias que prevén para la defensa de las personas, utilizan la denominación de recursos de revisión, de inconformidad y reconsideración. Algunos otros, con una pretensión de encontrar mayor exactitud, es el caso de Coahuila, usan la expresión recurso para la protección del acceso a la información pública e incluso consideran una acción para la protección del derecho a la intimidad.

En lo referente a las instancias que conocen y resuelven los medios impugnativos, se advierten de una a tres instancias en un esquema de estrecha vinculación.

Como ejemplos de instancias únicas está la legislación federal, las de Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, México y Querétaro. En estos últimos dos casos las disposiciones normativas, permiten que el recurso se presente ante la unidad o el ente que emitió la respuesta o resolución que se combate, pero en ambos casos se debe turnar de inmediato al órgano de transparencia.

Entre las legislaciones que regulan un esquema biinstancial están Baja California que, por la naturaleza jurídica del organismo de acceso a la información, permite la presentación del recurso de inconformidad ante el sujeto obligado, en tratándose de los órganos autónomos, y ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo cuando se controviertan resoluciones de los entes de la administración pública estatal y municipal.

En Durango, Michoacán y Sinaloa, las leyes establecen que el recurso de inconformidad se presenta ante el titular del ente público responsable y conceden que ante las resoluciones que emita la primera instancia procede el recurso de revisión ante la respectiva comisión de

transparencia. En el caso de Guanajuato está regulado un sistema, donde el recurso de inconformidad se presenta ante el Director General y el de revisión ante el Consejo General.

La Ley de Coahuila dispone tres medios impugnativos, el primero denominado de reconsideración que se presenta ante el titular del ente; frente a las resoluciones que se emitan procede el recurso para la protección del acceso a la información ante el Instituto y, finalmente, se prevé una acción para la protección del derecho a la intimidad que está regulada en la *ley local de la materia*. También con tres instancias está Guerrero, en el primer supuesto se regula una queja que conocerá la Comisión de Transparencia específicamente sobre el incumplimiento de alguna disposición contenida en la ley. El segundo medio es el recurso de reconsideración ante el titular del sujeto obligado y, sobre las resoluciones que emita éste, procederá el recurso de revisión ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo. En lo referente a Veracruz sólo se menciona que serán aplicables los recursos regulados en el Código de Procedimientos Administrativos.

Por lo que hace a los plazos para el desahogo de los recursos, las legislaciones muestran diversas posibilidades. Los plazos más amplios están en la federal con cincuenta días hábiles y una posibilidad de ampliación por otros cincuenta, con cuarenta y cinco el Distrito Federal y con treinta Guanajuato y México.

En otros casos los plazos son más acotados. En Durango se disponen de quince días hábiles, lo mismo que en Querétaro; con diez días más otra ampliación de diez días hábiles, Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa; y con un mínimo de siete días hábiles Jalisco. Las legislaciones en Baja California y Veracruz son omisas en materia de plazos.

Por otra parte, los ordenamientos incluyen la regulación de aspectos más sustantivos, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

**Matriz 5B. Medios de impugnación: resoluciones y sanciones.**

Ámbito de aplicación	Suplencia de la queja	Carácter de la resolución del Organismo de Transparencia	Facultad del órgano de t. para sancionar a funcionarios por negar o limitar información
Federal	S	Resoluciones definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnar ante el Poder Judicial.	No. Comunica las presuntas faltas al órgano de control que corresponda.
Aguascalientes	No	Resoluciones inatacables.	Si. Se prevé un catálogo de infracciones, previsiones de procedimiento y sanciones específicas de carácter pecuniario.

Baja California	Si	No especifica. Las emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	No. (Probablemente turnen los casos a los órganos de control respectivos).
Coahuila	No	No se especifica. Sin embargo, el recurso para la protección del acceso a la información pública procede contra resoluciones del recurso de reconsideración. Se puede emprender la vía judicial aún agotados ambos recursos.	Si. De acuerdo con las facultades conferidas al Consejo General del Instituto de Acceso a la Información, en la Ley que específicamente lo regula.
Distrito Federal	Si	Definitiva y obligatoria observancia para los sujetos obligados y particulares.	No. En sus resoluciones da vista al órgano de control que corresponda.
Durango	No	Definitivas para los sujetos obligados. La persona agraviada tendrá en todo tiempo el derecho para acudir ante los órganos competentes para hacer valer, lo que a su derecho corresponda.	No. Las sanciones se imponen conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas.
Guanajuato	No	No especifica	Si. Puede establecer medidas de apremio como el apercibimiento, multas y, en su caso, destitución del cargo.
Guerrero	No	Definitiva para los sujetos obligados. Los particulares pueden impugnar ante los organismos jurisdiccionales competentes.	Si. Puede aplicar medidas de apremio e iniciar procedimientos de responsabilidades.
Jalisco	Si	No lo especifica.	No. Pero la ley establece un catálogo de sanciones. Señala que el incumplimiento de las resoluciones del Instituto de Transparencia se equiparará al delito de abuso de autoridad en términos del Código penal local.
México	Si	Definitivas y de obligatoria observancia para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo, pero no para los ayuntamientos ni para los órganos autónomos.	No. La ley sólo remite a la Ley de Responsabilidades.
Michoacán	No	Definitivas para las entidades públicas. La persona agraviada podrá acudir ante los órganos jurisdiccionales.	No. Remite a la Ley de Responsabilidades.
Nuevo León	No	Definitivas para los entes públicos. No precisa si también para los particulares.	Si. Prevé sólo multas que varían conforme a la gravedad de la falta.
Querétaro	No	Definitiva y de obligatoria observancia por parte de los Sujetos Obligados. Los particulares podrán impugnar ante los Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal de lo contencioso Administrativo	No. Remite a la Ley de Responsabilidades.
Sinaloa	Si	Definitiva y de obligatoria observancia para los Sujetos Obligados. Las personas agraviadas podrán acudir a los órganos jurisdiccionales.	Si. Prevé la imposición de amonestación, suspensión en el cargo.
Veracruz	No	No aplica.	No aplica.

El primer aspecto tiene que ver con la regulación expresa de la suplencia de la queja, esto es de la atribución conferida a las instancias que resuelven los medios de impugnación y que consiste en corregir los errores o deficiencias en que incurran los

reclamantes y que podrían generarles cierta desventaja procesal durante el desahogo de los recursos que se promuevan.<sup>69</sup>

La suplencia en la deficiencia de la queja está planteada en la Ley Federal, en la de Baja California que la asume como un principio rector de la ley, en el Distrito Federal, Jalisco, Estado de México y Sinaloa.

En lo relativo al carácter de las resoluciones que emiten los órganos de transparencia, bajo la modalidad de definitivas o inatacables están la federal, las de Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro y Sinaloa.

Cabe destacar que la definitividad de dichas resoluciones está señalada para los entes públicos y no así para los particulares que, en todo momento, podrían recurrirlas ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

No obstante lo anterior, destacan los casos del Distrito Federal, donde el artículo 74 de la ley dispone que las resoluciones del Instituto son definitivas y obligatorias para los entes y para los particulares, lo cual constituye un error o un exceso en la redacción de la norma, pues es claro que las resoluciones de dicho Instituto pueden y deben ser definitivas para los entes públicos y no así para los particulares, quienes tienen el derecho de atacarlas ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

La legislación mexiquense también contiene un matiz importante, pues el artículo 78 establece que en contra de las resoluciones dictadas en los recursos de revisión por el Instituto o por los ayuntamientos, los particulares afectados, podrán promover el juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo cual implica que las resoluciones que emita el Instituto no son definitivas ni para las personas ni para los ayuntamientos. Además, el mismo precepto dispone que en contra de las resoluciones que dicten los demás sujetos obligados no procede medio de defensa ordinario alguno.

Con relación a la facultad de los organismos de transparencia para imponer sanciones a servidores públicos que vulneren las normas que regulan el acceso a la información pública, éstas son expresas en Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León y Sinaloa.

---

<sup>69</sup> La suplencia de la queja está asociada a la condición del juzgador consistente en que conoce y debe aplicar el derecho aún cuando las partes no lo invoquen. Puede verse, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI, (2002), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa, México, pp. 593-596.

En la mayoría de los casos las sanciones que pueden imponerse consisten en medidas de apremio como el apercibimiento y en multas de carácter pecuniario que varían dependiendo de la gravedad del caso, aunque los catálogos de faltas y multas lucen genéricos e incompletos. Las legislaciones que señalan sanciones más relevantes son las de Sinaloa y Guanajuato. En el primer caso se pueden aplicar multas y suspensiones temporales en el ejercicio del cargo; en la segunda entidad el Instituto de Transparencia, en situaciones extremas, que atraviesan por no atender reiteradamente instrucciones para entregar la información negada, podría destituir a los servidores públicos.

Las demás legislaciones no facultan a los organismos de transparencia para imponer sanciones, por lo cual, el mecanismo que se sigue consiste en dar parte al órgano de control interno del ente público para que éste desahogue la investigación y el procedimiento de acuerdo con la normatividad aplicable en materia de responsabilidades.

El reto para los organismos de transparencia estriba en establecer mecanismos de verificación para conocer si sus recomendaciones o solicitudes para iniciar investigaciones o procedimientos de responsabilidades por el comportamiento de funcionarios que nieguen o limiten información tienen alguna repercusión específica, de acuerdo a las gestiones internas que realicen las instancias de control de cada ente público.

## **Capítulo Cuarto** **Esquemas de implementación y Propuestas Específicas**

### **I. Relación entre el diseño normativo y la implementación de la política de transparencia.**

En los capítulos precedentes realizamos un breve recorrido por los diversos enfoques y connotaciones de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública; se comparó el diseño de la normativa federal y de algunos aspectos sustantivos en catorce legislaciones locales para observar sus beneficios y desventajas, así como los puntos susceptibles de modificación para homogeneizar su regulación y operación a nivel nacional.

Como resultado inicial, se observa que el intento por lograr una gestión de gobierno transparente y proclive a la rendición de cuentas, descansa sobre el diseño de una política



pública que enfrenta diversos contratiempos no resueltos en el marco de un proceso heterogéneo e incompleto.

Derivado de lo anterior, en este apartado final, el primer punto a resolver consiste en complementar una reflexión en torno a cómo, desde el diseño de las legislaciones locales, es factible colocar elementos que facilitan la implementación de la política de transparencia. Sin embargo, en el contexto de la deliberación actual, podría sostenerse, con alguna razón, que la búsqueda de una administración que rinda cuentas y transparente su gestión no necesariamente permite hablar de una auténtica política pública del Estado mexicano.

Si alguien opina de esta manera, probablemente está cuestionando que en rigor, la transparencia no resuelve un problema público específico. En el extremo opuesto, quien considere que sí estamos en presencia de una política pública, tendría que contestar cómo se determinaron y cuáles son los problemas públicos que se resuelven con una administración que transparente sus procedimientos y resultados, cuáles fueron los criterios que se aplicaron para el diseño de las legislaciones y cómo se definen los montos de recursos que se aplican en la fase de implementación.

Desde el segundo mirador, puede defenderse el principio de rendición de cuentas y la transparencia como elementos indispensables de la democracia y, por lo tanto, la necesidad de revertir la ecuación actual entre mandantes y mandatarios, donde los segundos controlan la información y los primeros necesitan recuperar la capacidad original de controlar a sus representantes y a quienes son responsables en el ejercicio del gasto; conseguir este objetivo implica la necesidad de poner en marcha, de operar y administrar los procedimientos previstos en los diseños legales para que las personas accedan a la información y, sobre todo, para generar las condiciones estructurales y procedimentales que lo permitan, así como para aplicar las medidas correctivas que garanticen el ejercicio pleno de ese derecho.

En la actualidad resulta imposible sostener que una agencia pública podría cumplir sus objetivos institucionales con el sigilo, el secreto y la opacidad de antaño. Todo lo contrario, somos testigos de una tendencia generalizada que busca transparentar las acciones de los entes públicos. Sobre esta línea argumentativa, Jacqueline Peschard (2005) sostiene que “el valor social que tiene la noción de difundir, de dar visibilidad a lo que

sucede en las oficinas gubernamentales, donde se toma las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, responde al principio clásico de la democracia liberal que sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar sus eventuales abusos, es decir, para evitar que sea impune o arbitrario”.<sup>70</sup>

Se trata de responder al reto de diseñar e implementar una política que permita cumplir estos principios básicos, por la vía de que los funcionarios públicos informen a las personas sobre su gestión, sobre los propósitos que se persiguen, las acciones que realizan para lograrlos y los recursos que invierten.

En consecuencia, si el diseño legal y la puesta en marcha son adecuadas, las personas tendrán a su alcance la posibilidad de visualizar la gestión de los administradores y estarán en condiciones de señalarlos y de exigir la aplicación de las sanciones que procedan ante los eventuales desvíos en que incurran.

Podría convenirse en que existen todavía aspectos metodológicos irresueltos para abordar el tema desde el mirador de las políticas públicas. No obstante, si atendemos al criterio consistente en que la información por sí misma constituye un bien público, es claro que los programas relativos a la puesta en marcha de la transparencia puede reconocerse como una política del Estado mexicano para fortalecer al régimen democrático instaurado en los últimos quince años; puede asimilarse a una política que implica diversas medidas para lograr que el gobierno emanado de los procesos electorales ratifique su legitimidad a través de un funcionamiento visible, donde todos puedan auscultarlo, valorarlo y evaluarlo en su gestión.

Desde otra perspectiva, la transparencia también se ha convertido en una herramienta fundamental para que la ciudadanía participe de manera informada en la toma de decisiones de política pública, lo cual repercute en lo niveles de confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones del Estado. Al respecto, Marie Claire Acosta, Directora del Departamento para la Promoción de la Gobernabilidad, de la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos (2006) ha señalado que “la OEA promueve el acceso a la información pública, no sólo como un derecho humano, sino

---

<sup>70</sup> PESCHARD Jacqueline, (2005) Transparencia y Partido Políticos, IFAI, México, pág. 10. (Cuadernos de Transparencia No. 08).

como una vía para alcanzar políticas que fortalezcan las democracias y como un mecanismo de participación de la ciudadanía”.<sup>71</sup>

Habida cuenta de lo anterior, el diseño de una política pública de estas características requiere de criterios uniformes que garanticen posibilidades similares de éxito durante su implementación tanto en el ámbito federal como en el de los estados de la República. Si bien, en el ámbito nacional el IFAI ha realizado una gestión eficaz y sobresaliente para resolver asuntos complejos y para establecer referentes y criterios que orientan el trabajo de los organismos estatales, aun faltan disposiciones constitucionales y criterios legales que permitan uniformar la operación concreta.

Entonces, a mi modo de ver, la entrada en vigor del derecho exigía un diseño normativo que por igual contuviera elementos mínimos y un inicio de vigencia simultáneo de las legislaciones locales. En cambio, los datos presentados en el capítulo anterior demuestran la heterogeneidad y diversidad que ha caracterizado la implementación de la transparencia y, en ese sentido, condiciones desiguales para el ejercicio del derecho por las personas.

Durante el Segundo Congreso Nacional de Transparencia Regional organizado por el IFAI, se suscribió un compromiso que ofrece un punto de partida fundamental para lograr la uniformidad del diseño legal. Así, cinco entidades federativas: Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Veracruz y Zacatecas impulsan el reconocimiento a rango constitucional del derecho de acceso a la información pública, lo cual constituye un viraje de 180 grados en el tema.<sup>72</sup>

Llama la atención que tres de estas entidades se encuentran en condiciones peculiares frente al tema, pues como hemos expuesto, en Aguascalientes y Chihuahua el organismo de transparencia se instaló en los primeros dos meses de este año 2007, mientras que en Veracruz se ha funcionado con una ley muy restringida en sus alcances y se ha sostenido una larga deliberación sobre los contenidos de una nueva legislación que apenas fue aprobada por el congreso local el pasado 31 de enero.

---

<sup>71</sup> En la mesa “Democracia, Acceso a la Información y Tecnología”, Tercera Semana Nacional de Transparencia, evento organizado por el IFAI, México. (Boletín 034, 28 de agosto de 2006, en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx))

<sup>72</sup> Puede verse el Boletín 055 del 10 de noviembre de 2006 emitido por el IFAI, en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

De cualquier manera el hecho constituye uno de los signos más alentadores que apuntan en la dirección correcta, por lo cual mi posición con el tema es coincidente. Creo, entonces, que los grupos parlamentarios, los propios gobernadores impulsores de la iniciativa y el IFAI han logrado resultados halagüeños que hicieron posible arribar a los consensos necesarios sobre la inserción de las bases constitucionales para que el diseño legal de las leyes de transparencia en las entidades federativas adquiera homogeneidad.<sup>73</sup>

Los contenidos de la futura adición constitucional determinan aspectos de carácter general en los términos siguientes: *“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente 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. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión. 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. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en*

---

<sup>73</sup> Ya el 6 de marzo de 2007, la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen que contiene el Decreto de adiciones al artículo 6 de la Constitución para disponer las bases genéricas que incorporan el derecho de acceso a la información pública. Falta la conclusión del proceso legislativo con la aprobación de la Cámara de Senadores y de la mayoría de las legislaturas locales, lo cual, es de preverse, ocurrirá en el transcurso de las próximas semanas. Una vez que el Decreto se publique en el Diario Oficial de la Federación las legislaturas locales dispondrán de un año para ajustar los contenidos de las respectivas leyes al texto constitucional.

*materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan.*”<sup>74</sup>

Es claro que estas normas, una vez que se aprueben por el Constituyente Permanente, aun requerirán de precisiones importantes, como es el caso de la fracción I donde no se indica de manera contundente que la información en poder de los partidos políticos será de carácter público, pero, en la medida que dicha disposición alude a cualquier entidad federal, estatal y municipal -debe entenderse que maneje recursos públicos – obliga a que los artículos correspondientes de la ley federal y de las entidades federativas sean explícitas.

Sin duda, las adiciones transcritas constituyen un buen punto de partida para subsanar las diferencias de diseño legal que el estudio refleja.

Así, la denominación de los organismos de transparencia presenta un primer paquete de diferencias que podrían uniformarse. Se utilizan figuras como las de *Consejo, Comisión e Instituto*<sup>75</sup> para referir a la autoridad responsable de garantizar el derecho. La diferencia no es menor si se toma en cuenta que una implementación eficaz precisa de una adecuada sinergia entre órganos que ejerzan facultades decisorias e instancias que tengan a su cargo la ejecución específica de los programas y de las acciones operativas de la institución.

De acuerdo con las legislaciones revisadas y de acuerdo con mi experiencia profesional, sostengo que la denominación de Instituto facilita la precisión de los ámbitos de competencia y la estructuración de los órganos internos, en un arreglo donde las instancias más relevantes se integran con los comisionados o consejeros que se responsabilizan de la toma de decisiones y de la emisión de criterios, así como de la supervisión del trabajo operativo.

Por su parte, las instancias o áreas ejecutivas se convierten en el soporte de la estructura directiva para realizar las actividades que la ley encomienda a estas instituciones. Son instancias de carácter operativo encargadas de realizar las tareas materiales conforme a los criterios que emitan los órganos directivos. Estos últimos bien pueden asumir la

---

<sup>74</sup> Contenido del Artículo Único del Proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados, tomado del diario de Debates.

<sup>75</sup> El simple significado gramatical nos ayuda a encontrar los matices. La Real Academia Española señala que un Consejo es un órgano colegiado que dirige o administra una organización pública; que una Comisión es un conjunto de personas encargadas por ley, o una corporación o una autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes; mientras que un Instituto es un organismo oficial que se encarga de un servicio. En <http://buscon.rae.es/draeI>.

denominación de consejo, pleno u otras similares, dado que su composición corresponde más a cuerpos o grupos de personas que colegiadamente ejercen una función de dirección, de vigilancia y supervisión pero que siempre requieren de un complemento adecuado para la ejecución de sus acuerdos.

Si se optara por la estructuración de institutos de acceso a la información, en las leyes se podrá regular una estructura claramente directiva con personal profesional y especializado y otra típicamente ejecutiva. Al combinarse las características y atribuciones de ambas se podrá lograr una base mejor para la operación, sin que esto implique la creación de estructuras administrativas obesas y onerosas.

El tema de la autonomía repercute de manera decisiva en las posibilidades de éxito durante la implementación, pues entre más fuerte y clara sea, el organismo garante del derecho dispondrá de una plataforma adecuada para arraigarse y consolidarse como una autoridad en la materia. Si el órgano garante nace y actúa con independencia de los poderes públicos su nivel de aceptación entre los actores políticos y la sociedad será mayor. En cambio una línea de subordinación, por mínima que sea, coloca en entredicho las facultades del organismo y sus resoluciones pueden ser cuestionadas si se considera, con razón o sin ella, que favorecen a los entes de la administración pública.<sup>76</sup>

De la revisión de los ordenamientos jurídicos materia del estudio, se desprende que sólo en el caso de Jalisco se otorgó autonomía plena, reconocida a nivel constitucional, del organismo de transparencia y que en doce casos esta característica sólo aparece en el ámbito de la ley con ciertos matices.

En consecuencia, la discusión se ubica en el proceso de constitucionalización de los organismos, cuyas ventajas facilitarían su aceptación como autoridades garantes del derecho frente a los entes públicos y a la sociedad e, independientemente de que se han dado los primeros pasos para lograr el reconocimiento constitucional del derecho con la aprobación del proyecto de dictamen ya comentado, en paralelo debe desahogarse lo concerniente a la elevación al mismo rango de los organismos garantes del derecho.

---

<sup>76</sup> Bastaría recordar los cuestionamientos a la autonomía del IFE antes de la reforma electoral de 1996, con la cual fue cancelada la participación del Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General, pues a pesar de los resultados electorales y de los notorios avances registrados en las elecciones de 1994, había señalamientos relativos a que la presencia del Poder Ejecutivo impedía que la autonomía institucional fuera una realidad.

En sentido contrario a esta postura, podría argumentarse que el IFAI, a pesar de no ser un órgano constitucional autónomo ha demostrado una gran eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, los buenos resultados alcanzados por dicha institución tienen un soporte fundamental en la voluntad política de los funcionarios públicos de nivel superior y de los demás actores políticos que asumieron el propósito de que las organizaciones de la administración federal hagan del dominio público toda la información relativa a la forma en que toman las decisiones de política pública, a los resultados que obtienen y a los recursos que ejercen.

En cambio, en el ámbito de las entidades federativas, esta circunstancia depende de las características de los gobiernos en turno y de la correlación de fuerzas entre los actores políticos. Por ello, dotar de autonomía plena, reconocida en cada constitución local, contribuiría eficazmente en la puesta en marcha de la transparencia.

En síntesis: si la legislación local establece la autonomía del órgano de transparencia pero se incluyen aspectos como en la ley de Guanajuato donde los consejeros son designados por los poderes públicos – *y por lo tanto podría suponerse que son una especie de representantes de los mismos*- donde, además, el titular del Poder Ejecutivo designa al Director General, es claro que esa facultad elimina de facto la pretendida autonomía que bajo la modalidad de organismo descentralizado, la ley le otorga a la institución haciéndola débil en el juego de las suspicacias.

A la inversa, si la Constitución declara la plena autonomía del organismo y se fijan criterios precisos para su integración imparcial, es evidente que las resoluciones que emitan, como cuerpo colegiado por la vía del consenso, alcanzarán mayor aceptación y gozarán de autoridad en menor tiempo. Bajo esta lógica un esquema de arbitraje planteado para resolver los diferendos entre los particulares y los entes públicos sobre las negativas o limitaciones de acceso a la información será real y no ficticio.

El siguiente aspecto que incide en el diseño ideal de los organismos de transparencia se refiere a sus integrantes y a los procedimientos legales para su designación. Otra vez los precedentes en materia electoral ilustran la revisión del tema. Desde la reforma de 1989-1990, se planteó como un objetivo básico lograr la plena ciudadanización de los organismos electorales, lo cual ha generado un precedente acogido en el diseño de legislaciones que

norman el funcionamiento de instituciones similares. Los organismos de transparencia son un ejemplo significativo de esta tendencia.

La selección de los consejeros o comisionados ha estado sujeta a requisitos rigurosos para garantizar su desvinculación tanto de los partidos políticos como de las estructuras de gobierno. En este caso, la mayoría de los organismos estudiados ha seguido este principio, por el cual el reclutamiento de los funcionarios de transparencia ha tenido en instituciones como las universidades o centros especializados de estudios y las organizaciones no gubernamentales, un semillero privilegiado.

Incorporar personas de reconocida trayectoria en el ámbito académico y social se ha convertido en una premisa para el arraigo social de las nuevas instituciones y para facilitar la implementación de sus actividades.<sup>77</sup>

Los diseños normativos muestran diversas composiciones de los órganos colegiados pero en su mayoría hay coincidencia respecto a encargar la toma de las decisiones en personas extraídas de las instituciones académicas, de los medios de comunicación o de las organizaciones sociales.

Como una condición tendente a garantizar la legitimidad en las decisiones y en los esquemas de implementación se ha determinado que los órganos directivos establezcan los acuerdos por el método del consenso que implica la revisión grupal de las propuestas que individualmente se presentan o de los proyectos formulados por las áreas ejecutivas. La revisión colectiva y la votación mayoritaria o unánime constituyen el método más socorrido para asumir responsabilidades que dejan de ser propuestas individuales de un consejero o comisionado y se tornan decisiones institucionales que se ponen en marcha por los órganos técnicos sobre aspectos tan sustantivos como la administración de los archivos y de los datos personales.

Más aún, en el debate cotidiano están a discusión las resoluciones emitidas por un órgano colegiado, con independencia del proponente original, es decir, se delibera sobre las decisiones, resoluciones o acuerdos que emite el cuerpo colegiado y no sobre las propuestas que individualmente formulan los comisionados o consejeros. Es el método de la discusión

---

<sup>77</sup> La evaluación y discusión públicas sobre el método de designación de los actuales consejeros electorales del IFE es una prueba sobre los impactos que este tema puede tener sobre la autonomía institucional y es, a la vez, una evidencia de la necesidad de regular los procedimientos para la designación de estos funcionarios.



colegiada, una de las principales fuentes de legitimidad de los organismos de transparencia, por lo cual considero acertados los diseños legales en esta parte.

Habida cuenta de lo anterior, una sugerencia práctica consiste en evaluar el funcionamiento real de organismos como el de Baja California cuya integración se da con la representación de tres instituciones importantes en el contexto de esa entidad. No obstante, debe reflexionarse respecto a si son las únicas que deben participar en esa composición, o bien, debe cambiarse el método para lograr una representación más amplia de los diversos sectores de la sociedad en aquella entidad.

En el caso de Guanajuato también es recomendable revisar si un órgano con facultades para resolver los conflictos que se presenten entre los particulares y los entes públicos puede garantizar, al mismo tiempo, eficacia e imparcialidad en sus decisiones, cuando los consejeros son representantes de cada uno de los poderes y el Director General es designado por el Gobernador con el aval de los poderes Legislativo y Judicial.

A reserva de la evaluación empírica, es un hecho que ese diseño se realizó con base en modelos que han experimentado diversos ajustes en los últimos quince años, hasta llegar a las fórmulas actuales de ciudadanización que la mayoría de las leyes han retomado.

Considero que los diseños legales deben atender al principio de imparcialidad y, por lo tanto, resulta contraproducente que un organismo con facultades de arbitraje se integre con representantes de los propios sujetos obligados a entregar la información, prácticamente estarían ejerciendo funciones de juez y parte y sus resoluciones carecerían de credibilidad.<sup>78</sup>

En correlación con estos temas está el rubro relativo a la posibilidad de la reelección o de la ratificación de los consejeros o comisionados, aspecto que está vinculado a los períodos de ejercicio. Así, algunas legislaciones que optan por períodos largos, como el caso de la Federal, la de Coahuila, Durango y Sinaloa con siete años, no prevén la reelección de los integrantes y otras con periodos más cortos sí lo hacen. En el fondo se

---

<sup>78</sup> Baste insistir sobre las intensas deliberaciones para, en otro contexto, retirar la presencia del Secretario de Gobernación del Consejo General del IFE o las discusiones más recientes sobre la integración del anterior Consejo de Información Pública del Distrito Federal de las cuales la prensa dio amplia cobertura durante el año 2005 y el primer trimestre de este año. Las reformas a la Ley del Distrito Federal de 2005 había dejado, en términos de optativa para los entes públicos, participar en la composición del Pleno del nuevo Instituto de Transparencia y, al entrar en vigor, la Asamblea tuvo que realizar una modificación urgente para retirar dicha disposición dado el cuestionamiento de los medios de comunicación y de los especialistas en el tema. Se colocó en tela de juicio la capacidad de arbitraje del organismo y los legisladores suprimieron de inmediato esa disposición para facilitar la consolidación del nuevo órgano.

trata de prever mecanismos para dar continuidad a los trabajos institucionales, por lo cual podría pensarse en un periodo más o menos igual entre cinco y siete años e introducir el mecanismo de la renovación escalonada, como se ha planteado para la renovación de los organismos electorales.

Por lo que hace a las atribuciones de los organismos de transparencia, es un hecho que la heterogeneidad que caracteriza a leyes locales tiene implicaciones en materia de implementación, sobre todo si nos atenemos al principio consistente en que una autoridad no puede hacer más allá de lo que expresamente le está permitido norma, más en el ámbito de algunas entidades federativas que aun conservan una fuerte tradición autoritaria para el ejercicio del poder.

Así, resulta pertinente revisar los artículos correspondientes y verificar que los órganos garantes del derecho tengan facultades suficientes en los siguientes rubros: a) reglamentario, para emitir los lineamientos y reglamentos que resulten indispensables para el correcto ejercicio del derecho en los temas sustantivos, como la clasificación de la información, los archivos y los datos personales; b) promoción del derecho con capacidad de revisar el cumplimiento de las obligaciones que, en la misma materia, se impongan a los entes públicos; c) jurisdiccionales desde un punto de vista material atendiendo a sus atribuciones para resolver los diferendos sobre las limitaciones o negativas de acceso a la información y no a su naturaleza de órgano administrativo. Aquí me refiero a las posibilidades de emitir resoluciones definitivas para los entes, pero recurribles para los particulares; y d) para el establecimiento de sanciones a los funcionarios públicos que incumplan la normatividad en materia de transparencia, previa demostración de la responsabilidad y siempre que se cumplan las garantías de audiencia y de defensa del funcionario público.

Entre más precisas y amplias sean las atribuciones de la autoridad mejores condiciones tendrá para actuar como un garante del derecho; entre menos sean o resulten confusas mayores complicaciones habrá para su aplicación en un contexto donde la cultura de la transparencia se encuentra en pleno proceso de construcción.

Otros elementos que se observa en las legislaciones estudiadas se refiere a las obligaciones de transparencia cuya expresión se utiliza para determinar el universo de información mínima que los entes deben colocar a disposición del público, para que éste

disponga de elementos que le permitan conocer, escrutar y evaluar su funcionamiento interno, para discernir si los funcionarios públicos se conducen con apego a principios que desde la óptica de la ética pública son aceptados por todos: legalidad, honestidad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y responsabilidad institucional.

Al mismo tiempo, las obligaciones de transparencia se relacionan con otro aspecto básico: se trata de un mecanismo que puede ser eficiente para construir, mantener o ampliar la legitimidad de los gobernantes por la vía de dar a conocer su gestión, la forma en la que procesan las decisiones de política pública, los recursos que invierten y los resultados que se obtienen.

Como vimos, en algunas entidades federativas estas obligaciones son muy amplias y en otras muy escasas, por lo que resulta conveniente que las leyes atiendan al menos tres aspectos básicos: a) que el universo de información que se coloque en los sitios de internet corresponda con un mínimo que le permita a las personas sondear la integración, el funcionamiento y la aplicación de recursos del ente, por lo cual es inadecuado que temas tan importantes como la canalización de recursos públicos a terceros no se incluya en leyes como las de los estados de México y Nuevo León; b) que la información de las páginas sirva como un primer esquema de atención a requerimientos de los particulares, debe tenerse en cuenta que al margen de los beneficios que la transparencia significa para las sociedades, desde la óptica organizacional, los entes públicos requieren canalizar esfuerzos y recursos para atender las peticiones de información, por lo cual una página bien construida, abundante en información y de consulta ágil resulta de gran utilidad en la operación cotidiana de los sujetos obligados; y c) que la información cumpla requisitos mínimos de calidad que deben ser establecidos y revisados por los órganos garantes del derecho con base en la ley.

Las obligaciones de transparencia significan una modalidad básica y fundamental para que los entes públicos acerquen al público información que haga posible el escrutinio y el fortalecimiento de la legitimidad de su gestión, por lo cual, los diseños legales no pueden soslayar aspectos como la publicación de las minutas que documenten los procesos deliberativos para la toma de decisiones de los servidores públicos, como ocurre en los estados de Baja California, Coahuila, Jalisco, México y Veracruz. Se requiere ajustar las

legislaciones bajo el criterio enunciado en algunas de ellas consistente en que se trata de la información mínima que de oficio se debe dar a conocer.

En materia de implementación, el rubro de las obligaciones está concernido con dos aspectos específicos: a) el diseño inteligente de páginas ágiles, interactivas e indicativas; b) la capacidad organizacional para preparar los documentos en medios informáticos y versiones que faciliten su uso y comprensión y aseguren, como prevé el artículo 7 de la ley federal, la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.<sup>79</sup>

Por lo que hace a la promoción del derecho, se observa que las legislaciones están construidas sobre la base de un criterio común: los organismos de transparencia tienen asignada la tarea de promover el derecho de acceso a la información pública, aspecto que debe revisarse en correlación a las facultades que las propias leyes les confieren como garantes del derecho.

Como órganos promotores del derecho, enfrentan la tarea de construir una cultura de la transparencia entre las personas y los servidores públicos. Entre lo primeros es menester difundir los contenidos, alcances y límites de las normas, los procedimientos de acceso a la información, las ventajas y beneficios de ingresar a la información pública y los medios de defensa que se tienen frente a decisiones de la autoridad que incumplan con la ley; con los segundos, se requiere promover la transformación de criterios que conciben la información pública como un patrimonio personal y no como un bien público, así como una mentalidad propicia para la rendición de cuentas.

Las tareas de implementación exigen el diseño de programas con un alto contenido pedagógico y cuyo impacto real depende de distintas variables: de un lado, los recursos disponibles para utilizar múltiples canales de comunicación que permitan penetrar a públicos amplios y diversos; por otra parte, de las posibilidades para evaluar el impacto de los programas y aplicar la experiencia para incorporar ajustes que reditúen mejores resultados.

Se trata de un campo donde se puede participar ampliamente en el proceso de construcción ciudadana y en el que también es factible encontrar la relación entre diseño legal e implementación, pues si todas las legislaciones expresamente obligan a los entes

---

<sup>79</sup> El tema de la calidad y utilidad de la información constituye uno de los dilemas más difíciles de resolver en la implementación de la transparencia, exige la aplicación de recursos, esfuerzos y tiempo de las organizaciones para cumplir adecuadamente este propósito.

públicos a ser corresponsables en las tareas de promoción y capacitación, los resultados favorables podrían multiplicarse. En caso contrario, los organismos de transparencia enfrentarán tantas complicaciones como resistencia opongan los entes para la capacitación de los servidores como para atender las solicitudes de las personas.

Una limitante importante para los órganos garantes radica en las asignaciones anuales de recursos. En la matriz 1b se muestra como Durango es la entidad a la que menos recursos se canalizaron con apenas tres millones de pesos siendo el Distrito Federal la que más recibió con veintiséis, en ambos casos para el presente año.<sup>80</sup> Si a esto le reducimos el costo de la operación institucional los recursos para los programas se vuelven insuficientes, lo cual obliga a estas organizaciones a lograr esquemas de participación con los entes públicos para convenir esquemas de difusión combinando esfuerzos y recursos.

Como órganos garantes del derecho, cumplen un rol similar al de jueces entre los particulares y los entes públicos cuando se presentan conflictos por las negativas o limitaciones en la entrega de información y, por lo tanto, entran en aplicación práctica diversos aspectos del diseño legal. Aquí, el nivel de autonomía y la integración de sus órganos directivos con ciudadanos que no representen a los entes públicos es determinante en la credibilidad de las decisiones que emitan. También influye el carácter de sus resoluciones, si éstas son definitivas para los sujetos obligados, los órganos garantes adquieren plena autoridad frente a ellos y su arbitraje será más eficaz e imparcial.

Otro elemento que incide en una implementación adecuada, pero que exige de una aplicación cuidadosa, se refiere a las facultades concedidas a estos órganos para imponer sanciones, pues ello puede tener al menos las consecuencias siguientes: a) de un lado, un efecto favorable en la aceptación del derecho y en la correcta observancia del mismo por los sujetos obligados, pues si estos organismos sancionan directamente, sin pasar por los órganos de control, se genera un efecto disuasivo ante la eventual comisión de irregularidades. A la inversa, si carecen de facultades para sancionar, su carácter de órgano garante se limita a ordenar la entrega de la información cuando proceda y la corrección de las infracciones sólo se comunicará a las contralorías internas para que éstas desahoguen la

---

<sup>80</sup> Debe considerarse que en la actualidad los organismos públicos, de su presupuesto total anual, invierten entre el 60 y el 70% en el pago de servicios personales y gasto corriente, por lo cual la inversión en programas sustantivos es muy reducida.

investigación y apliquen los correctivos, pero en este esquema la función correctiva se ejerce de manera indirecta.

El segundo efecto es el siguiente: b) si los organismos de transparencia tienen facultades para sancionar a los servidores públicos, es imprescindible establecer un catálogo claro y preciso de las faltas en que pueden incurrir y las sanciones que, con base en la ley se pueden aplicar. De no ser así, dichas instancias podrían incurrir en excesos o simplemente en una aplicación discrecional de sus facultades, pues además está la posibilidad de que las limitaciones o negativas de información se deriven de problemas de interpretación de las normas o criterios de clasificación de la información y no de actitudes dolosas o deliberadas de los funcionarios públicos. El escenario óptimo consiste en ejercer un arbitraje tan cuidadoso y eficaz como justo.

Vinculado a estos tópicos están las características de los mecanismos previstos en las leyes para impugnar las respuestas de los entes a las solicitudes de información, donde los dos aspectos sustantivos consisten en la prontitud del procedimiento y en la garantía verdadera que los ordenamientos deben ofrecer a las personas para hacer real el derecho de acceso a la información pública.

He sostenido con antelación, que un diseño normativo adecuado debe incluir los procedimientos necesarios para garantizar que las personas puedan ejercer su derecho en el marco estricto de la ley, por lo tanto, debe encontrarse el justo medio para el desahogo oportuno de los procedimientos de impugnación sobre las resoluciones que los entes públicos emitan ante las peticiones de información.<sup>81</sup>

## **II. Apuntes finales a manera de conclusiones.**

En los apartados anteriores, se ha intentado establecer el vínculo, el punto de contacto entre la transparencia y el proceso de construcción democrática que se ha desarrollado en México. Un argumento que han servido como eje para la exposición ha consistido en que el acceso a la información constituye el siguiente eslabón en el proceso

---

<sup>81</sup> Baste señalar las discusiones que en el ámbito federal se han suscitado sobre la petición presentada por la Revista Proceso para que el IFE permita la revisión de las boletas electorales utilizadas en las elecciones del 2006. Actualmente se trata de procesos de impugnación que recientemente han llegado a los tribunales, pero que, de una u otra forma, se resolverán concluido el proceso electoral.

de apertura democrática del País, no obstante, es claro que las evidencias, al menos en lo referente a la publicación de las leyes y la entrada en vigor del derecho, acreditan un proceso diferenciado y heterogéneo que ha establecido condiciones y calidades diferentes para las personas según la entidad en la que habitan.

Con relación al marco teórico, la aportación del estudio ha consistido en un modesto intento para presentar algunas nociones de los principales términos involucrados con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, se ordenaron los principales datos sobre el origen y desarrollo del tema en nuestro país y se ofrecen algunas reflexiones ordenadoras del tema, destacándose el hecho de que el tema se encuentra en proceso de desarrollo y de que no existen enfoques ni teorías unívocas, sino que los distintos miradores se tornan complementarios.

Al mismo tiempo, la cantidad de información disponible es distinta de acuerdo con lo que hemos visto en el apartado relativo a las obligaciones de transparencia. Se visualizaron entidades como Coahuila donde la información a publicarse de oficio es muy amplia o muy reducida como es el caso de Nuevo León, aspecto que establece una diferencia sustancial para las posibilidades de ejercicio del derecho, que se traduce en algunas entidades federativas se puede conocer mayor información que en otras.

Cabe precisar, que en el estudio no se planteo la revisión sobre la calidad de la información que los entes públicos están dando a conocer a través de sus páginas de internet. En todo caso, esto es materia de un estudio específico a la par de que ya existen algunos diagnósticos realizados por el IFAI y por la asociación civil denominada LIMAC.

Una de las vertientes que quedan por explorarse, tanto en este estudio como en otros realizados por autores especializados en el tema,<sup>82</sup> consiste en la construcción de ciertos índices para evaluar los contenidos de las legislaciones federal y locales en la materia, a efecto de arribar a una propuesta específica sobre los aspectos que deben regularse en las mismas y los alcances que deben tener.

---

<sup>82</sup> Como es el caso de Mauricio Merino, Eduardo Guerreo, Ernesto Villanueva y otros destacados especialistas.

Uno de los trabajos que recientemente han apuntado en esa dirección es el de Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez,<sup>83</sup> en el cual se expone un índice para medir la calidad de las legislaciones en cuatro rubros específicos: la cobertura de las leyes en lo referente a los sujetos obligados y las obligaciones de transparencia; así como el ejercicio del derecho por lo que hace a la promoción del mismo y a la facilidad para acceder a la información.

A fin de no reproducir el estudio citado, este ejercicio de tesis aborda, como otro rubro que puede dar pauta para la creación de nuevos índices que amplíen las posibilidades de evaluación de las legislaciones locales, el tema relativo a la autonomía de los organismos de transparencia y los mecanismos previstos en las leyes para la designación de los consejeros o comisionados.

De esta manera, se ha planteado una especie de clasificación sobre los grados de autonomía que actualmente tienen los órganos de transparencia en las leyes estudiadas, sosteniéndose el criterio de que es necesario impulsar el reconocimiento de este principio en el ámbito de las constituciones locales.<sup>84</sup>

El indicador, entonces, tendría que construirse vinculando esta característica al procedimiento para la designación de los consejeros o comisionados y a los requisitos fijados en la ley para la designación de los mismos. Es claro que para que la autonomía se acredite plenamente, aun y cuando se consagre en el texto de las constituciones respectivas, requiere de funcionarios que provengan de procedimientos democráticos y “transparentes” para su designación.

## BIBLIOGRAFÍA

HARIOU, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, p. 189, citado por CASTRO V., Juventino, (1985): “Los Derechos Humanos”, en Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones, Coed. Cámara de Diputados del

---

<sup>83</sup> GUERRERO, Eduardo y Leticia Ramírez, (2006) “La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional: una evaluación comparada de la leyes estatales”, en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario, Coord. Por Sergio López Ayllón, México, IFAI, pp. 81 a 125.

<sup>84</sup> En esa ruta se ubica la Base IV del proyecto de adiciones al artículo 6 de la Constitución, pues de aprobarse por el Constituyente Permanente, la autonomía se estaría consagrando desde el texto constitucional federal, dado que la redacción actual ordena la instauración de órganos especializados e imparciales, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.



Congreso de la Unión, LII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, 3ª edición, México.

BEDOLLA, Francisco (1996): “Transición a la democracia y procesos electorales”, TRANSICIÓN, Enero, Año 0, Núm. 1.

BLANCO, Roberto, (1979): La Corrupción en México, Editorial Bruguera Mexicana, México, primera edición.

CUNILL, Nuria, (2003): “Responsabilización por el Control Social”, serie Cuadernos de Ciencias Sociales, núm. 128.

DAHL, Robert, (1993): La Poliarquía. “Participación y Oposición”, Rei, México; y MORLINO, Leonardo, (1985): “Cómo cambian los Regímenes Políticos”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI (2002): Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa, México, pp. 593-596.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I (1986): Madrid, pp. 961-968.

ESCALANTE, Fernando (1994): “Sobre el Significado Político de la Corrupción”, en Revista Política y Gobierno; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. I, núm. 1, México, p. 95.

ESCOBEDO, Juan Francisco, (2003) “El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, Sala de Prensa, Web para Profesionales Iberoamericanos de la Comunicación, Año IV, Vol. II, Febrero, No. 52

ESRICHE, Joaquín (1979): “Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo I”, Ed. Cárdenas, México, p. 311.

FIX ZAMUDIO, Héctor (1984): “La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales”, Revista de la Facultad de Derecho UNAM, Tomo XXXIV, números 133-134-135, México, p. 143.

GARCÍA, Eduardo (1982): Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, p. 104.

GARZÓN, Ernesto (1997): “Acerca del concepto de corrupción”, en LAPORTA Francisco y ÁLVAREZ Silvia editores, La corrupción política, Alianza Editorial, Madrid, p. 47.

GUERRERO, Eduardo y Leticia Ramírez, (2006) “La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional: una evaluación comparada de la leyes estatales”, en Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un Debate Necesario, Coord. Por Sergio López Ayllón, México, IFAI, pp. 81 a 125

[http://www.ife.org.mx\(http://www.un.org/spanish/search\)](http://www.ife.org.mx(http://www.un.org/spanish/search)).

IFAI : “Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública”, IFAI, México (Variable 1: vigencia de las leyes, págs. 4 a 6).

KLITGAARD, Robert: Controlling corruption, University California Press, U.S.A.

LAPORTA Francisco, citado por ARJONA, Ana María, (2002): “La corrupción política: Una revisión de la literatura”, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo 02-14, Madrid, p. 14.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2000): “El derecho a la información como derecho fundamental” en: et al. Derecho a la Información y Derechos Humanos; Corral Javier y Trejo Delarbre Raúl (eds.), Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva, Jorge Carpizo y Miguel Carbonell coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, (2002): “El derecho de la Información”, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa, UNAM, México.

MERINO, Mauricio (coordinador), (2005): Transparencia: Libros, Autores e Ideas, IFAI y CIDE, México.

MERINO, Mauricio, (2005): “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México,” Documento de trabajo No. 169, CIDE, División de Administración Pública, México.

PESCHARD, Jacqueline (2002): Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina, El Colegio de Michoacán-Instituto Federal Electoral, México.

Real Academia de la Lengua, (1984): Diccionario de la Lengua Española, Madrid, p. 154.

REYES HEROLES, Federico (2004): “Corrupción: de los ángeles a los índices”, Cuaderno de Transparencia No. 4, IFAI, México.

REYES HEROLES, Jesús (1982): “En Busca de la Razón de Estado”, col. Cuadernos de Teoría Política, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, México.

SANDOVAL Irma y ACKERMAN John (2005): Leyes de Acceso a la información en el Mundo, Cuadernos de Transparencia No. 7, IFAI, México.

TANZI, Vito (1988): “Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, International Monetary Found, Staff Papers, vol. 45, N° 4, pp. 559 y 564, Washington D.C.

TAPIA Silverio (compilador) (1999): Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.

Tomado de la col. de Actas y Documentos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, presentado en la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, Caracas, Venezuela, 27-29 de marzo de 1996.

VÁZQUEZ, María Elena (Secretaría de la Contraloría General de la Federación )(1992): Discurso pronunciado durante la V Conferencia Internacional Anticorrupción, Ámsterdam, Holanda, Unidad de Comunicación Social, SECOGEF, México.

WOLDENBERG, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar (2000): La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas. Ed. Cal y Arena, México.