



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO MEXICANO.

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
PRESENTA:**

MARÍA GUADALUPE CARBAJAL SALAS.

ASESORA: LIC. MARISELA RONZÓN OLVERA.

México, D.F., Junio 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

A Dios.

A mis Padres.

A mis Hermanos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Derecho.

A mis Profesores.

A mis Jefes y Compañeros de Trabajo.

A mi otra familia.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I.	
ORÍGEN DEL ESTADO Y SUS ELEMENTOS.	
I.1. Origen del Estado.	
I.1.1. Aristóteles.	12
I.1.2. Conceptos previos de Estado.	15
I.1.3. Estados Antiguos.	17
I.1.4. Cómo se llega al concepto de Estado.	23
I.1.5. Revolución Francesa. Origen del Estado moderno.	28
I.1.6. Características del Estado Moderno.	33
I.2. Elementos del Estado.	
I.2.1. Territorio.	34
I.2.2. Población.	37
I.2.3. Gobierno (Poder público).	41
CAPÍTULO II.	
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO MEXICANO.	
II.1. Transparencia.	
II.1.1. ¿Qué significa transparencia en un contexto organizacional.	44
II.1.2. ¿Cómo funciona la transparencia en el Estado Mexicano?.	48
II.1.3. La Transparencia en el desempeño de las organizaciones gubernamentales.....	56
II.1.4. Los efectos e importancia de la transparencia en la relación Estado-Sociedad.....	64
II.1.5. Transparencia y gobernanza.	67
II.1.6. Beneficios y límites de la transparencia.	71
II.1.7. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.....	77
II.2. Rendición de Cuentas.	
II.2.1. La función administrativa del Estado y su relación con la sociedad.	82
II.2.2. Conceptos y orígenes de la figura “Rendición de cuentas”.	91
II.2.3. Justificación de la rendición de cuentas.	97
II.2.4. Los tres pilares de la rendición de cuentas.	102
II.2.5. Estructura interna y dimensiones de la rendición de cuentas.	105
II.2.6. Rendición de cuentas horizontal y vertical.	111
II.2.7. Tipos de controles en la rendición de cuentas.	115
II.2.8. Función de la Secretaría de la Función Pública en la rendición de cuentas.....	120
II.3. Transparencia y acceso a la información en el Poder Judicial.....	135
II.3.1. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	137
II.3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación.	149
II.3.3. Artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	154
II.3.4. Publicidad de las Sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación que han Causado estado o ejecutoria.....	156
II.3.5. Protección de datos personales.	166
II.3.6. Medios y mecanismos de acceso a la información.	178

CAPÍTULO III.	
DERECHO COMPARADO.	201
III.1. Latinoamérica (Argentina, Perú, Chile y España).	211
III.2. Europa (Inglaterra y Alemania).	216
III.3. Estados Unidos de Norteamérica.	218
CAPÍTULO IV.	
PROPUESTA PARA LA PUBLICIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO MEXICANO.	
IV.1. Concepto de Servidor Público.	219
IV.2. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	222
IV.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	233
IV.4. Órganos Internos de Control.	242
IV.4.1. Naturaleza jurídica de los Órganos Internos de Control (OICS).	248
IV.4.2. Justificación de los OICS.	249
IV.4.3. Autonomía de los OICS.	252
IV.4.4. Estructura y atribuciones de los OICS.	254
IV.5. Propuesta para la publicidad de las resoluciones que emitan los órganos del Estado Mexicano.....	260
IV.5.1. Beneficios.	269
IV.5.2. Consecuencias.	277
IV.5.3. Restricciones.	279
CONCLUSIONES.	281
BIBLIOGRAFÍA	287

INTRODUCCIÓN.

La transparencia y el acceso a la información son palabras que actualmente forman parte del lenguaje de la sociedad mundial, ciertamente no de toda, pero son temas que podemos encontrar muy frecuentemente en las redes sociales, páginas web de instituciones públicas y privadas, programas de trabajo de legisladores, libros, congresos, conferencias, diplomados, etc.

Aunque efectivamente dichos temas son de reciente uso en el léxico de las sociedades modernas, incluyendo la mexicana, los mismos no son ajenos a la estructura y actuar del Estado Mexicano, máxime que la reforma al artículo 6 constitucional es parte integrante de un nuevo régimen en construcción que viene a cambiar las relaciones entre el Estado y los individuos para el buen funcionamiento de la nación, por eso es que la transparencia o el principio de máxima publicidad establecido en el mencionado artículo se convierte en requisito sine qua non de un estado democrático de derecho, es decir, es condición indispensable que haya transparencia para que las autoridades que ejercen el poder público se aperciban de que su actuación se da en una especie de escaparate al que no escapan los juzgadores, por supuesto, mucho menos los legisladores, tampoco el Ejecutivo y quienes por encargo suyo ejercen responsabilidades en la administración pública federal o estatal, en pocas palabras, un gobierno democrático es un gobierno transparente, de ahí que nos mantengamos en el dicho de “no a la opacidad”, no entonces a aquello que impulsa la secrecía.

Partiremos entonces en el presente trabajo de un primer capítulo nombrado “Origen del Estado y sus elementos”, realizando un análisis histórico del origen del Estado desde Aristóteles, quien estimó que la estructura del Estado y del individuo son iguales, además de que analiza las partes y funciones del Estado, partiendo de la idea de que el hombre es un zoon politikon, sosteniendo que el Estado es una entidad necesaria ya que el hombre forzosamente nace, se desenvuelve y muere dentro de él, su pensamiento anticipó la soberanía del Estado al hablar de la autarquía de la polis, o sea, el poder y la capacidad que ésta tiene para darse la organización que más le convenga sin la intervención, interferencia o hegemonía de potencias ajenas o extrañas.

Posteriormente seguiremos con los conceptos previos de Estado y los estados antiguos, en donde partiremos de la primera manifestación de agrupación del hombre que es el sedentarismo, el cual lo llevo a organizarse en pequeños grupos de los que sobrevino la división de tareas, deberes y obligaciones para el beneficio común formando así la primera institución social organizada: la familia de la que derivaron otras formas preestatales tales como la banda, la tribu, la horda, la gens, el clan y el tótem. Así mismo analizaremos el origen de la palabra Estado atribuible a Maquiavelo quien la utilizó en su obra El Príncipe, la frase “El Estado soy yo” mencionada por el Luis XIV y su aparición en la Edad Media. El surgimiento de los Estados originales cuyo origen fue sui generis es de vital importancia pues su influencia determinó que otras sociedades se convirtieran en Estados, de ahí que analicemos la organización, surgimiento y detalles de Egipto, Grecia y Roma.

Así llegaremos al surgimiento de la concepción de Estado a inicios del siglo XIX que lo señalaba como una unidad inmutable, creada por Dios, representado por la Iglesia y los reyes, quienes podían instrumentar su propio marco legal de atribuciones, que obviamente favorecía a todos los eclesiásticos y nobles, ya que los reyes sólo debían rendir cuenta de su actuación a Dios. La revolución Francesa creó el parte aguas para dar origen a la figura del Estado moderno.

Para conocer el Estado en la Transparencia y Acceso a la Información debemos conocer las características del Estado Moderno, siendo estas la Entidad territorial, el poder, la infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática y la unidad económica. De igual manera analizaremos los elementos del estado: Territorio, Población y Gobierno.

En nuestro capítulo segundo intitulado “Transparencia y Rendición de Cuentas en el Estado Mexicano”, partimos de analizar de manera independiente los temas de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que comúnmente son confundidos o utilizados erróneamente como sinónimos, por lo que hablaremos del término transparencia en un contexto organizacional entendiendo por ello a las organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. De ahí que cuando pedimos que un gobierno sea transparente, estamos solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

Pero como funciona la transparencia en el Estado Mexicano?, partiremos del hecho que nuestro país cuenta con una correcta (en comparación con otros países) ley de acceso a la información (LAI), y que pública de forma sistemática lo relativo a sus acciones, además de que generalmente, no siempre, hace pública la información sobre sus proyectos y objetivos. Al impulsar la transparencia gubernamental se fortalece tanto la vida democrática, como el desarrollo de un mercado económico más eficiente y más justo para todos.

Además la transparencia es parte vital en el desempeño de las organizaciones gubernamentales dado que ayuda a mejorar su desempeño a pesar de que algunas de ellas necesiten de mucha discreción para poder funcionar correctamente. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los individuos o grupos burocráticos.

Actualmente la transparencia ha tomado suma importancia para la vida organizacional de las entidades gubernamentales, de ahí lo valioso de su estudio, además de que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial hayan comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones.

La transparencia así entendida es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que ya se venía vislumbrando desde las últimas dos décadas del siglo XX.

La transparencia nos denota vital importancia pues pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa del gobierno, le permite participar como una medida de control externo sobre las acciones de los funcionarios públicos., lo cual implica que los ciudadanos involucrados estén más dispuestos a colaborar.

En este trabajo no podemos omitir señalar que la transparencia y el acceso a la información, tienen un efecto positivo en el funcionamiento del sistema económico, así como la gestión de las políticas públicas, además ayuda a eliminar la imperfección de la información, provocando que el flujo de la información esté menos viciada por la opacidad e ignorancia.

Finalmente dentro de este capítulo hablaremos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (L.F.T.I.A.P.G.) y Protección de Datos (I.F.A.I.), como el organismo descentralizado de la administración pública federal, encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG.

Así mismo analizaremos el término Rendición de Cuentas el cual se origina en inglés y en la ciencia política comparada, de ahí que en inglés se le denomine accountability, cuya traducción inexacta significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo: ser responsable ante alguien de algo”.

De ahí que la rendición de cuentas la analicemos como la obligación permanente 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.

La falta de rigor analítico para usar el concepto “rendición de cuentas” provoca que en ocasiones, como se dijo al principio de ese texto, se use como sinónimo de algunos conceptos con los que guarda estrecha relación pero que son enteramente diferentes, entre ellos encontramos la responsabilidad política, responsividad, control, fiscalización y transparencia, de ahí la importancia de su estudio en el capítulo segundo del presente trabajo.

Veremos también que aunque es un término utilizado comúnmente ya por la ciudadanía, es desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que esta tiene derecho de pedir cuentas a sus gobernantes representativos en todas las jerarquías existentes.

La rendición de cuentas por parte del Estado facilita que los individuos puedan conocer la información que está en manos del gobierno, al mismo tiempo, busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos.

Estudiaremos los tres pilares de la rendición de cuentas que: a) Obliga al poder a abrirse a la inspección pública; b) Lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y c) Lo supedita a la amenaza de sanciones.

De ahí que la exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes las exigen, la rendición de cuentas pretende sacar el ejercicio del poder a la luz pública.

Veremos que la rendición de cuentas horizontal describe una relación entre iguales, quien exige cuentas está al mismo nivel de quien las rinde, mientras que la rendición de cuentas vertical describe una relación entre los desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes.

Una vez analizados los términos de Rendición de Cuentas y Transparencia los llevaremos al plano del Poder Judicial, puesto que la información judicial se clasifica en la derivada de las sentencias, la de los procesos y la de las funciones administrativas, iniciaremos analizando su Ley Orgánica la cual establece su integración, facultades y atribuciones, seguiremos con el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, en donde enfatizaremos en el papel de la Secretaria de la Función Pública.

Parte fundamental del tema es el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece como obligación del Poder Judicial de la Federación el hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, salvaguardando en todo momento los datos personales de los involucrados, de ahí que nuestro análisis a los medios y mecanismos de acceso a la información sea relevante.

En el capítulo Tercero “Derecho Comparado”, nos remontaremos a la primera ley formal de acceso a la información que fue la freedom-of-press-and-the-right-of-access-to-public records act (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766, cuyo principal impulsor fue el sacerdote y diputado Anders hydenius inspirado por las prácticas contemporáneas en China.

Así mismo estudiaremos que las leyes de acceso a la información (LAI) contemporáneas surgieron de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas.

Entenderemos que una Ley de Acceso a la Información (LAI) es una ley que otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal, as leyes de Acceso a la información son una parte fundamental de la creación de una sociedad plenamente transparente en todos los aspectos e implican el cambio del principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una “necesidad de conocer” al principio de un “derecho por conocer”.

Se detallaran los principios centrales bajo los cuales se debe construir cualquier LAI, según Toby Mendel, así como las cuatro grandes áreas en donde se encuentran las diferencias significativas entre las LAI.

Concluiremos dicho capítulo con el análisis específico de las LAIS de Latinoamérica (Argentina, Perú, Chile y España), Europa (Inglaterra y Alemania) y Estados Unidos de Norteamérica respecto a sus leyes de acceso a la información.

Finalmente en el capítulo cuarto “Propuesta para la publicidad de las resoluciones que emitan los Órganos del Estado Mexicano”, iniciaremos analizando el concepto elemental de servidor público desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Penal Federal, así como sus obligaciones, incumplimiento, procedimientos y sanciones establecidas en la misma Carta Magna y la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Por otro lado realizaremos una exposición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental donde cuya finalidad es la de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Continuaremos con el estudio de la naturaleza jurídica, justificación, autonomía, estructura y atribuciones de los Órganos Internos de Control como parte integrante de la Secretaria de la Función Publica (S.F.P.), surgida en el sexenio de 1988 a 1994 bajo el nombre de Contraloría Social, cuya función principal desde entonces ha sido la orientar, atender y responder las quejas, denuncias y peticiones ciudadanas presentadas ante la Administración

Pública Federal. La S.F.P., actualmente realiza esta tarea a través de los titulares de las Áreas de Quejas y Responsabilidades de los 221 Órganos Internos de Control.

El proponer en el presente trabajo que las resoluciones emitidas por los órganos del estado (poder legislativo y poder ejecutivo) sean públicas tal y como se hace en el poder judicial, contribuye de invaluable manera a la transparencia del actuar de los ostentadores del poder.

Como cualquier otro tema podemos decir que el de la transparencia y acceso a la información en México está debidamente regulado o al menos más controlado que en otros países en donde la materia ya se manejaba mucho antes que en México, de hecho nuestro país se encuentra entre los países más jóvenes en regular la materia pero no por eso lo hace de forma ineficiente sino al contrario pues en el estudio comparativo se comprobó que México está entre los países que regulan el tema de una manera más amplia que otros, toda vez que contempla y obliga a los tres poderes de la Unión en el ordenamiento base que es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

“Un gobierno democrático es aquel que es electo mediante la contienda libre de varias opciones claramente distintas capaces de comunicar información a la sociedad..., cuyos ciudadanos cuentan con fuentes alternativas para acceder a la información” Robert Dahl.

“Un estado democrático es aquel que provee de información cierta y sistemática a su sociedad” Jeremy Rifkin.

Transparencia significa... que las razones de toda decisión gubernamental, así como los costos y recursos comprometidos, están accesibles, son claros y se comunican al público en general. La transparencia es... Que toda decisión gubernamental esté documentada, que todo documento sea accesible, que el acceso sea sencillo y expedito para cualquier persona

Estoy convencida que un estado que rinde cuentas y que hace públicos sus resultados y procedimientos es un estado que fortalece su identidad social, pues información es el eje de la democracia y el acceso público a la información la arteria que mantiene sana la democracia, sin embargo, hay información en manos del estado que debe ser protegida para evitar poner en riesgo la gobernabilidad.

CAPÍTULO I.

ORIGEN DEL ESTADO Y SUS ELEMENTOS.

I.1- ORIGEN DEL ESTADO.

I.1.1.- Aristóteles.

Aristóteles nació en Estagira (en el reino de Macedonia), siendo muy pequeño quedó huérfano y fue Próxeno quien, como su tutor, lo llevó a la ciudad Atenas para incorporarlo a la Academia en donde estudiaría y posteriormente sería discípulo de Platón durante aproximadamente veinte años, a la muerte de este, su sobrino Espeusipo se hizo cargo de la dirección de la escuela y Aristóteles junto con Jenócrates se dirigieron a la Ciudad de Assos, en donde establecieron una escuela platónica.

Hacia el año 335, Aristóteles regresó a Atenas en donde era meteco (extranjero sin derecho a intervenir activamente en aquellas democracias) y fundó su propia escuela en los jardines públicos del santuario dedicado a Apolo Liceo.

Aristóteles es el fundador del sistema filosófico más poderoso del mundo antiguo, enraizado en las ciencias de su época, contribuyó en primera línea a las ciencias biológicas y políticas así como a la lógica formal. También creó la teología natural y la del monoteísmo filosófico, sobre el cual se apoyarían posteriormente la teología judía, la cristiana y la musulmana.

Las ideas de Aristóteles coinciden en diversos puntos con el pensamiento de Platón que estructuró un tipo ideal de Estado dividido en tres grupos a saber, los gobernantes, los guerreros y los artesanos o labradores, señalando que para que el estado funcionara perfectamente debía existir armonía hacia dentro de cada grupo y por ende entre cada uno de ellos de tal forma que la actuación recíproca e interdependiente fuera el método para lograr el beneficio común. De igual manera estimó que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél, aún siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. Dentro de esta perspectiva Platón estableció que los hombres que tuvieran las mejores habilidades intelectuales, virtudes morales, sabiduría, templanza y justicia eran quienes debían dirigir el destino de la comunidad. Entre las formas de gobierno ubica a la aristocracia

como las más encomiable, posteriormente a la oligarquía, la timocracia, la democracia y finalmente la tiranía.

Aristóteles es más enfático que Platón y declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, pues parte de la idea de que el hombre es un zoon politikon más que las abejas o cualquier otro animal gregario, es decir, que debido a su propia naturaleza el ser humano siempre ha vivido, vive y vivirá en una constante relación con sus semejantes, sostuvo que el Estado es una entidad necesaria ya que el hombre forzosamente nace, se desenvuelve y muere dentro de él, y quienes están fuera del estado son los seres irracionales o dioses. El hombre se distingue de otros seres vivos por su sentido de lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto e ideas semejantes, indicando que precisamente de la participación común, entre otras, surgen la familia y el Estado.

Aristóteles manifestó que el hombre es el mejor de los animales cuando se ha perfeccionado, pero cuando se aleja de la ley y la justicia es el peor de todos, pues el hombre ha recibido de la naturaleza las armas de la sabiduría y la virtud, pero puede usarlas para las cosas más opuestas.

Las ideas aristotélicas establecen a la esclavitud como una situación natural de algunos grupos humanos, resultado de la ineptitud cultural e incapacidad intelectual de los miembros desde el punto de vista de su mentalidad natural, la justifica estableciendo que existe la necesidad dentro de la vida comunitaria de que hayan hombres que manden y otros hombres que sirvan.

Distinguía ya la monarquía, la aristocracia y la democracia como regímenes puros, los cuales mediante procesos degenerativos, se convierten en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente, indicó que la monarquía es la forma de gobierno de un solo hombre dirigido a la consecución del bien común y a la protección de los intereses generales de la comunidad y de todos y cada uno de los elementos que lo componen, pero cuando estas finalidades se pervierten y la actividad gubernativa no las procura, sino que se proyecta hacia la opresión de la sociedad en beneficio personal del monarca, dicho régimen se convierte en tiranía.

La aristocracia es la forma de gobierno ejercida por los mejores hombres de la comunidad y tiene como objetivo las mismas finalidades, sin embargo, señaló que cuando la conducta pública del grupo dirigente se desvía hacia los intereses particulares de sus miembros, da lugar a la oligarquía.

Para Aristóteles la democracia, es la forma de gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos, sin embargo, cuando los gobernantes solo atienden a los intereses de ciertos grupos sociales, sin proveer el bienestar a toda la comunidad se convierten en demagogos.

El pensamiento aristotélico anticipa ya la soberanía del Estado al hablar de la autarquía de la polis, o sea, el poder y la capacidad que ésta tiene para darse la organización que más le convenga sin la intervención, interferencia o hegemonía de potencias ajenas o extrañas.

I.1.2.- Conceptos previos de Estado.

Los vestigios que se tienen de la primera manifestación de agrupación del hombre es el sedentarismo en donde al vivir a merced de la naturaleza y en condiciones precarias, el hombre se vio en la necesidad de organizarse en pequeños grupos y asentarse en un lugar, aprendiendo con ello a convivir con los seres de su misma especie entre los cuales debía repartir deberes y obligaciones. Al vivir de esta forma el hombre primitivo aprendió a convivir en conjunto con otros seres, formando la primera institución social: la familia, cuya evolución es sumamente importante dado que es la primera unión con otros seres biológicamente necesarios en donde se establecen tareas según habilidades físicas y biológicas, así como obligaciones y derechos.

A raíz de esta forma de unión se conocen diversas formas preestatales tales como: La banda y la tribu; la horda, la gens, el clan y el tótem, cada una con su forma de organización distinta.

La palabra Estado en términos jurídico-político se le debe a Maquiavelo, pues es en su obra "El Príncipe" es donde la introduce por primera vez al decir: *"Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos, o los gobiernos antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio"*.

De lo anterior podemos entender por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

Cabe mencionar que Luis XIV rey de Francia, en la época del absolutismo mencionó la ya conocida frase *"El Estado soy yo"*, lo cual ejemplifica la falta de raciocinio en la que se vivía en esa época, el absolutismo total en donde se toma al Estado como un régimen político en el que una sola persona, es decir, el soberano es quien ejerce el poder con carácter absoluto, sin límites jurídicos ni de ninguna otra especie. Siendo así el Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo.

Bajo el panorama anterior fue la revolución Francesa considerada como la pauta principal del cambio de la evolución del significado de la palabra Estado.

En la Edad Media se había sintetizado la idea del Estado, como la existencia de un orden natural proporcionado por Dios a los hombres, era en principio incuestionable y se creía que sólo se podía acceder a su conocimiento alcanzando niveles de contemplación.

El racionalismo surgido a inicios de la Edad Media, tuvo por preocupación, encontrar las circunstancias que habían logrado constituir a los diversos reinos existentes. Los filósofos empiristas de esa época trataron de analizar la evolución del Estado a partir de una dialéctica histórica que explicara el origen del poder de los gobernantes, para encontrarle una respuesta en la existencia social.

I.1.3.- Estados Antiguos.

*“Parece probable que los únicos Estados realmente originales son aquellos cuyo origen fue sui géneris, fuera de las condiciones locales y no como respuesta a las presiones surgidas de una entidad política organizada ya en sumo grado, son aquellos que se organizaron en los valles de los grandes ríos de Asia y África, y uno o dos desarrollos comparables en el hemisferio occidental. Por otra parte, el desarrollo del Estado parece que ha sido secundario y que ha dependido de presiones, directas o indirectas de los Estados existentes”*¹

Morton H. Fried, estableció el criterio bajo el cual señala que existen Estados originales y secundarios, es decir, que solamente unas cuantas sociedades en el mundo alcanzaron su desarrollo de manera autónoma sin influencia extranjera, es decir, grupos que por su propio impulso llegaron a constituirse como Estados, esto a diferencia de aquellos que en su mayoría se vieron influenciados por estos para constituirse en Estados.

Fueron seis sociedades primitivas que lograron por si mismas una organización estatal: *“... la cuenca del río Amarillo en China; el área de la India correspondiente a los ríos Indo y Ganges; Mesopotamia, entre los cauces del Tigres y el Éufrates; la región del Nilo; el territorio de la civilización Inca en el Cuzco y Mesoamérica”*.²

Toynbee establece otro tipo de clasificación basada específicamente en la observación del surgimiento de sociedades organizadas directamente de la vida primitiva, a diferencia de las que recibieron el influjo de ellas, a estas las denominó *“filiales”*, y fueron: *“La egipciaca, la Sumérica, la Minoica, la Sínica, la Maya y la Andina”*.³

Dentro de los estados originales o primarios encontramos a **Egipto, Grecia y Roma**, los cuales se detallan a continuación dada la influencia que ejercieron en otras sociedades para que se convirtieran en Estados:

¹ MORTON H. FRIED. “Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado”. Antropología Política. Op. Cit. Pág. 133.

² ANDRADE SANCHEZ EDUARDO. Teoría General del Estado. Op. Cit. Pág. 38.

³ TOYNBEE, Arnold J. Estudio de la Historia. Tomo I (Vols. I-V) Alianza Editorial, Madrid, Sexta Edición, 1981.

EGIPTO.

Hace aproximadamente más de cinco mil años que aparece la autoridad centralizada en Egipto tenía un Estado personalizado, en el sentido de que la concepción de la autoridad se identificaba plenamente con su depositario, es decir, el Estado era el faraón a quien veían como un Dios, afirmación que no sólo era reconocida por el faraón mismo, si no por todos los subordinados de este.

Lo anterior se deriva de la concepción místico-religiosa, pero sobre todo de cierta vivencia de lo sagrado que los egipcios ya poseían desde su etapa preestatal.

Egipto fue un claro ejemplo de Estado Personalizado, es decir, “... cuando el mando de una sola persona no necesariamente personaliza al Estado ni tal personalización deriva siempre de la identificación con la deidad. La personalización supone una transfiguración de la idea estatal y de la persona que ejerce el poder.”⁴, dado que la concepción de la autoridad se identifica plenamente con su depositario, en este caso el faraón.

El faraón no era sólo un enviado de los dioses, era el dios mismo, divino en su propia persona, es él quien parece ser el primer dirigente histórico que asume la función de conducir a la sociedad como un verdadero dios y así lo entendían y aceptaban sus súbditos.

Para entonces el monarca necesitaba funcionarios para un gobierno que se había extendido mucho y que cada vez era más complejo, estos ejercían un servicio personal al faraón más que desempeñar una función pública y estaban sujetos a su divina gracia. La fuerte personalización del Estado se manifestó también en la ausencia de cuerpos normativos impersonales y generales que regularan el actuar del Estado depositado en el faraón, la justicia o palabra del rey era aplicada por sus servidores, sin embargo estas normas no estaban materializadas en códigos o leyes, sino que se aplicaba el derecho consuetudinario que era surgido de la voluntad del faraón quien la única limitante que tenía era el concepto de *ma'at* una especie de justicia-equidad-verdad, inmanentes.

Así pues del Estado personalizado ilustrado por Egipto en el que se considera al faraón como un ser divino y se aprecian dos características: “... La primera, que el desarrollo

⁴ ANDRADE SANCHEZ EDUARDO. Teoría General del Estado. Op. Cit. Pág. 49.

burocrático indispensable para hacer posible la organización del Estado se produce en torno a su figura con el sentido de servidumbre personal hacia el monarca, que era el Estado mismo. Se creó así la primera clase gobernante. La segunda característica consiste en que no había ley escrita porque la antigua tradición, por un lado, y por otro la voluntad absoluta, divina, del faraón generaba la normatividad de la sociedad. Con seguridad, el faraón no podía ejercer una autoridad totalmente caprichosa. El ma'at, esa idea de justicia, de equidad, en el fondo representaba la costumbre, la tradición de la propia comunidad. Lo justo debió ser lo que estaba apegado a las costumbres y a la tradición de la sociedad”⁵

El inevitable crecimiento de la clase administradora y la prosperidad económica en las diversas regiones comenzó a minar la gran autoridad central del faraón, a mediados del año 2400 a. C., se inicia un proceso de desintegración del Estado personalizado depositado en el faraón, esto sumado, a la escisión entre las clases sacerdotales dependientes del faraón pues un grupo propiciaba, contra el interés de aquél, el culto al dios sol: Ra. La burocracia administrativa fue tomando fuerza y disputándose lentamente la autoridad del faraón, quien estaba perdiendo poder en beneficio del aparato que se había creado en torno al él, terminado por ser consumido por el culto del cual al principio fue objeto.

Dada esta separación los sacerdotes del nuevo culto a Ra modificaron la concepción de que el faraón era un dios y pusieron en su lugar a la recién instituida divinidad a la que debía quedar sujeto, sin embargo, se admitía que el faraón era un hijo del sol, pero no un dios.

Todo esto llevó a una etapa en que la autoridad del faraón ya no se funda en la creencia general en su divinidad. Ya existía la fuerza armada que ocupaba un lugar de mayor importancia y el consenso colectivo era menos fuerte, además la casta sacerdotal tenía mucha influencia, sin mencionar, que una fracción sacerdotal comienza con el culto a un nuevo dios: Amon, que quería decir oculto y que se combina con Ra para formar la deidad Amon-Ra, rey de los dioses, lo cual representaba intereses sacerdotales e iría ascendiendo para convertirse al paso de los siglos en el más importante del Estado Egipcio.

Así pues el Estado personalizado va dejando su lugar al Estado Oligárquico en el que el monarca es considerado como conductor pero ha perdido el atributo de la divinidad pues la

⁵ IDEM.

clase dominante es representada ahora por los sacerdotes y por los funcionarios de alto rango que ahora ejercen el gobierno.

GRECIA.

En Grecia el Estado no asume, como en Egipto, el carácter de una gran extensión territorial, toda vez que la civilización griega tuvo su origen en migraciones procedentes del norte. El terreno donde se asentaron los griegos era montañoso, poco fértil con escasas llanuras, aquí se organizaron pequeños grupos en distintas tribus como los arqueos o los dorios.

Los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se les permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentan un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad dado que la autoridad no estaba basada en una sola persona como en las monarquías, sino que se dividía en varios jefes y aún se reconocía el “consejo de ancianos”, por ello se consideraba al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debía desarrollarse la plenitud de la vida humana y por otra lado se referían a las funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pudiera realizarlas mediante la renovación de los cargos.

En el contexto del desarrollo del Estado griego, es de vital importancia mencionar la organización social espartana que mostró una división muy clara de clases, espartanos, periecas e ilotas. Los espartanos eran ciudadanos del Estado de Esparta, descendientes de las tribus que dominaron el Peloponeso; los espartanos eran ciudadanos capacitados para el desempeño de las funciones públicas; los periecas eran los descendientes de los antiguos habitantes; y los ilotas eran quienes tenían la condición de siervos de la tierra.

En Esparta existían cuatro instituciones políticas encargadas de la dirección del Estado:

- a) Los Reyes. Representantes de familias destacadas, seguramente antecedentes de las jefaturas de paz y guerra.
- b) El Consejo. Grupo de dirigentes de las antiguas gens que conservan su importancia derivada de la precedente organización tribal, siendo así el consejo un órgano colegiado de representación de los grupos con poder.
- c) La Asamblea o Apella. Conformada por espartanos mayores de 30 años (pues a esa edad se obtenía la ciudadanía), dicha asamblea se reunía mensualmente y su misión consistía en probar o rechazar las propuestas que le presentaba el Consejo. “La

*asamblea popular espartana no es otra cosa que la antigua comunidad guerrera. No hay en ella debate alguno. Se limita a votar sí o no ante una proposición precisa del consejo de los ancianos”.*⁶

- d) Los éforos. Llamados también supervisores, eran cinco y provenían de una elección por parte de la Asamblea para desempeñar funciones durante un año. Ellos eran quienes efectivamente ejercían el poder pues tenían a su cargo diversas funciones ejecutivas y vigilaban la actividad de los Reyes y el Consejo, además de que presidían la Asamblea y resolvían algunos asuntos judiciales.

El Estado ateniense era un estado regulador solo sobre ciertos aspectos pero deja un margen para la actividad individual, en el se partía de la desigualdad de la población para clasificarlos en distintos estamentos. Su población de ciudadanos libres se encontraba dividida en cuatro clases: los eupátridas que eran nobles descendientes de las antiguas familias propietarias de las tierras; los agricultores, también dueños del suelo que cultivaban, pero a quienes no se reconocía rango de nobleza y que generalmente poseían pequeñas extensiones; los demiurgos o trabajadores dedicados a las artesanías y el comercio; los jornaleros agrícolas campesinos sin tierra que trabajaban las tierras de la nobleza con el carácter de siervos, a cambio de una parte de la cosecha, cabe mencionar que al final de todas la clases sociales se encontraban los esclavos que carecían de derecho.

ROMA.

Al igual que Grecia, este estado aparece por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos asentados en su territorio, debido a que estaba habitado por varios pueblos como los latinos, sabinos, umbrios y etruscos.

La formación de Roma como Ciudad-Estado parece determinada por la existencia de un Estado anterior, el etrusco quien en el siglo VII a. C., dominó lo que tal vez era solo un conjunto de aldeas dispersas que propiamente constituyeron la primitiva Roma.

Puede verse como la cúspide del desarrollo inicial de lo que comprendemos actualmente como ESTADO, pues su organización a pesar de ser fundada como un imperio tenía las aristas definidas de lo que hoy conocemos como un estado contemporáneo pues contaba

⁶ JAEGER, WERNER. Op. Cit. Pág. 88

con todos los signos de un estado contemporáneo así como las características que lo definen:

- 1.- Población organizada según clases sociales;
- 2.- Dirigente que se apoyan en leyes previamente fundamentadas;
- 3.- Capacidad de recaudar impuestos;
- 4.- Capacidad de fomentar el comercio y ser manejado no solo por una autoridad;
- 5.- Centralización de las funciones políticas, económicas y jurídicas en una demarcación; y
- 6.- Creación de conceptos políticos tales como Tribunales, Senado y Magistrados.

A pesar de que el estado romano se fundó en un formato de república con todos sus detalles y definiciones, Augusto líder religioso funge como la figura del principado, o principal ciudadano representante ante otros pueblos o figura prominente.

I.1.4.- Como se llega al concepto de Estado.

El surgimiento de la concepción de Estado se inicia en las postrimerías del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, en donde en Europa ya existían gobiernos constituidos como monarquías absolutistas y el mandato de los reyes era explicado teológicamente, pues se sostenía el derecho dinástico de los monarcas como una prerrogativa a partir de la cual, se legitimaba a su ascenso y mantenimiento en el poder, siendo así, se entendía al Estado como la unidad de una entidad inmutable, creada por Dios, y sólo él, representado por la Iglesia y los reyes, quienes podían instrumentar su propio marco legal de atribuciones, que obviamente favorecía a todos los eclesiásticos y nobles, ya que los reyes sólo debían rendir cuenta de su actuación a Dios.

Desde el punto de vista jurídico no se tiene conocimiento del origen exacto de la palabra Estado, lo que puede afirmarse es que es equivalente a la Polis griega o bien a una ciudad, y no es sino hasta la Edad Media, cuando por primera vez surge el concepto STATI, es decir, Estado, término que fue tomado y sostenido por Machiavelo en su obra "El Príncipe", en donde por primera ocasión, la palabra Estado se utiliza para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa.

Sin embargo hay tres maneras de concebir al Estado como concepto jurídico, esto es: como objeto de derecho, como relación jurídica o bien como sujeto de derecho.

*"Concebir el Estado como objeto, no es posible si se quiere ser consecuente, pues todo objeto de derecho supone un sujeto, y este sujeto no puede ser sino los hombres que dirigen al Estado. La doctrina del Estado como objeto nace, por consiguiente, de un desgarramiento interno del mismo y de una oposición respecto a él de uno de sus elementos esenciales ... Si se considera al pueblo, y por consiguiente, a todo miembro del mismo solamente como objeto, no es posible atribuirles, al propio tiempo, la consideración de sujetos. ... Toda teoría de esta naturaleza puede satisfacer solamente la exigencia de una explicación jurídica acerca del Estado, si logra probar la existencia de un orden jurídico superior al mismo, del cual recibiría el señor su derecho de soberanía sobre el objeto-Estado."*⁷

⁷ GEORG JELLINEK. Teoría General del Estado. Op. Cit. Pág. 96

La idea de que el Estado es una relación jurídica, parece ser la más exacta. *“Si se concibe al Estado como relaciones de dominación, la unidad y continuidad de esta relación significa ya una desviación de las bases empíricas, porque el Estado no comprende una relación de dominio, sino innumerables relaciones de este género. Hay tantas cuantos sujetos y cada nuevo señor o dominador introduce un nuevo miembro en la proporción. ... El error más grave de esta doctrina consiste en que no puede decir de dónde procede la relación jurídica del Estado, porque toda relación jurídica necesita normas que la regulen, y estas normas han de unir unos con otros a los miembros de las relaciones jurídicas, lo que supone, por consiguiente, un poder sobre los miembros, poder de donde nacen estas normas.”*⁸

La tercera teoría habla del Estado como sujeto del derecho. *“El concepto de sujeto de derecho es un concepto puramente jurídico y no significa cualidad real que de suyo esté ligada a los hombres, sino que, como todo concepto jurídico, es por su naturaleza una relación. Que el hombre es un sujeto de derecho quiere decir que se encuentra con el orden jurídico en una relación que está determinada por normas de igual naturaleza. ... Si el Estado es una unidad colectiva, una asociación, y esta no es una ficción, sino una forma necesaria de síntesis de nuestra conciencia que, como todos los hechos de la misma, forma la base de nuestras instituciones, entonces tales unidades colectivas no son menos capaces de adquirir subjetividad jurídica que los individuos humanos. ... Tan lícito nos es científicamente concebir el Estado como sujeto de derecho, como atribuir al hombre este mismo carácter. Sólo mediante esta doctrina nos es posible comprender jurídicamente la unidad del Estado, la de su organización y la voluntad que ella engendra.”*⁹

Expuestas las anteriores teorías, podemos decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde y sujeto a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Son muchos los pensadores quienes han escrito al respecto, y a continuación se plasman algunos postulados:

⁸ IDEM. Op. Cit. Pág. 98

⁹ IDEM. Op. Cit. Pág. 100

Leon Duquit, señala: *“Al estado lo componen 1) La sociedad o colectividad, es decir, la nación es parte del estado en el sentido de que la nación es el medio social en que se produce el hecho de estado. 2) La diferenciación entre gobernados y gobernantes. Los gobernantes son personas investidas de la facultad de hacer o poner en operación la soberanía o voluntad del estado; los gobernados, por el contrario, son los que acatan o deben acatar la voluntad del estado expresada a través de los gobernantes. 3) La soberanía o voluntad compulsiva o coactiva, potencial o actual, que caracteriza los actos del Estado. 4) El territorio o espacio geográfico del estado.”*

Thomas Hobbes en “Leviathan”, supuso como propósito de los gobernantes el lograr un orden social a partir del caos que provocaba la vida comunal en una situación que favorecería la lucha de todos contra todos en un mundo carente de moral, con esta teoría se deja de dar al Estado una explicación desde el ámbito teológico y se concibe a la población como un elemento que en principio tiene la posibilidad de determinar e imponer al gobernante que dirija la nación, una serie de normas generales a las cuales debe someterse. *“Hobbes explica que los hombres, ante las injusticias que sucedían durante la convivencia en el Estado Natural, se reunieron para convenir en un pacto social una serie de principios que la generalidad aceptó y en consecuencia sirvió para regir a la universidad de la población y subsecuentemente, esos mismos hombres eligieron a un representante común que velara e hiciera respetar dichos convencionalismos, el cual se personificó con el monarca, una vez firmado el contrato, los seres humanos se abandonaron al impulso de sus pasiones, volvieron a cometer las injusticias que habían caracterizado a la sociedad. Los reyes, se dedicaron entonces a la tarea que les habían encomendado, controlar y gobernar a los seres humanos para darle un orden al caos en el cual subsistía la sociedad de su nación. Hobbes no concebía aún la distinción entre Estado y gobernante, por el contrario, para él, el monarca es la síntesis de ambos elementos y esto a su vez, es el producto del estado natural de las cosas, en el que el deber básico de los ciudadanos es la obediencia y el resultado de la obediencia es la protección”.*

Jonh Locke plantea el derecho y la obligación moral que yace en la población para provocar la revolución cuando el gobierno actúa de forma contraria a la confianza que se la ha depositado, él hace participar a la población, que se une por costumbres y leyes en un territorio definido, y el gobernante se vislumbra como defensor de sus súbditos, con él, el

Estado deja de ser considerado, como el medio para conducir a la perfección a los humanos y así se torna como la entidad que asegura el respeto de los derechos de los individuos.

Montesquieu observó que el Estado era una organización social, que no provenía de la firma de algún pacto o contrato, como Hobbes, sino de la convivencia de ciertos principios fundamentales e inviolables, previstos en el orden de una Constitución, considera que es por medio de la creación e imposición de leyes al rey, por vía del Parlamento y la resolución de controversias a través de la Corte, que se puede acceder a la libertad que busca el ser humano con la creación del Estado, con su pensamiento se comenzaron a considerar a cada uno de los elementos del Estado: el territorio, la población y la soberanía.

Juan Jacobo Rousseau, consideró que el Estado favoreció el desarrollo científico y tecnológico, que son principales causas de la perversión e infelicidad humana, señalaba que cuando los hombres se reunieron a firmar el pacto social, se dio el proceso de civilización, cuya consecuencia fue el surgimiento de la propiedad y el egoísmo, y el sometimiento de la voluntad de cada uno de los individuos a la voluntad de la generalidad.

Enmanuel Kant, para él, el soberano de los Estados es el pueblo, y la expresión de esta idea se cristaliza en el proceso legislativo a partir del cual, se tutelan los derechos y las libertades individuales, afirmando que el origen del Estado, y por ello el de su naturaleza política, se pueden encontrar en el Contrato Social. La finalidad del Estado se sostiene a partir del reconocimiento y del respeto de los derechos individuales, estima que el componente de todo Estado, en esencia son sus hombres, que deben someterse al fin de su moralidad, y buscar en el Estado la posibilidad de la realización de ese fin.

Juan Amadeo Fichte, se dedica a estudiar la función que la entidad debe asumir frente al fenómeno económico, estima que: *“... junto a la fundamentalísima tarea de asegurar el goce de los derechos individuales regulando las relaciones públicas y privadas, tiene el Estado la función de organizar y distribuir el trabajo dando a los individuos la posibilidad efectiva de realizar sus actividades dentro de esa distribución. Debe asimismo regular los cambios a fin de prevenir las consecuencias de sus fluctuaciones desventajosas y promover la cultural general en todas sus manifestaciones constructivas...”*

Hans Kelsen, se opone a considerar al Estado desde ámbitos sociológicos, políticos, históricos, económicos o cualquier otra posición que no libere la definición de Estado de cualquier contenido ideológico que lo contamine, aprecia que la naturaleza o ser del Estado, desde su origen se ha encontrado determinada por la estructura que precisa el contenido de la norma jurídica fundamental del mismo y que es la Constitución, la cual, tiene por contenido el deber ser del propio Estado. Así pues Kelsen pone en tensión la naturaleza ontológica del Estado entre dos opuestos: el ser y el deber ser, identifica al Estado como el conjunto de preceptos que lo norman, solo puede ser, y se limitará al marco que le sea impuesto por la norma jurídica.

I.1.5.- Revolución Francesa. Origen del Estado Moderno.

Desde la frase histórica de Luis XIV: *“El Estado soy yo”*, manifestada como el más nocivo absolutismo, el pueblo sintió la negación total de sus derechos y rotos todos sus principios e ideales, es ahí donde empieza a crecer el resentimiento y surge poco a poco la semilla de la rebelión, la cual habría de manifestarse con toda su violencia y hacer explosión culminando el 14 de julio de 1789.

El año de 1789 es de primordial importancia, dadas sus manifestaciones, por que los rumbos señalados cambiaran al mundo en sus procedimientos y formas gubernamentales, y también en la nueva concepción del hombre, que se convirtió en ciudadano para ayudar a los fines del Estado, los fines de un nuevo Estado nacido de la sangre de muchas personas, de un Estado que surge de las cenizas del despotismo y la crueldad: El Estado Moderno de Derecho.

Este movimiento social - político fue el más importante que se produjo en Europa, a fines del siglo XVIII durante el mandato del rey Luis XIV (1643-1715), entonces el pueblo Francés buscaba la conquista de su libertad e igualdad ante la monarquía y el clero que gozaban de privilegios ante la clase trabajadora, la revolución dio paso a nuevas formas, con todas sus naturales e impropias acciones excesivas cometidas.

Los gastos militares y un lustro de malas cosechas crearon una gravísima situación social, entonces la mayoría de la población se encontraba en la miseria, mientras el lujo y el despilfarro del rey y la nobleza continuaban como si nada, Luis XVI se negaba a realizar cualquier tipo de reforma y defendía los privilegios de la aristocracia frente al hambre de sus súbditos, que se estaban hartando de la injusticia.

El mantenimiento de un estado absolutista demandaba mucho dinero, pues existía un gran número de funcionarios en el gobierno y cada uno buscaba su propio beneficio, además se debía mantener un gran ejército permanente mientras la corte vivía rodeada de lujos.

Entonces existían las siguientes clases sociales:

El primer estado era el clero sumaba unas 120.000 personas, quienes poseía el 10% de las tierras de Francia y no pagaban impuestos, recibían de los campesinos el “diezmo”, es decir,

la décima parte del producto de sus cosechas y sólo la iglesia podía legalizar casamientos, nacimientos y defunciones, además de que controlaba la educación.

El segundo estado era la nobleza, integrada por unas 350.000 personas, dueños del 30 % de las tierras, los nobles estaban eximidos de la mayoría de los impuestos y ocupaban todos los cargos públicos, los campesinos les pagaban tributo y sólo podían venderles sus cosechas a ellos ya contaba con tribunales propios.

El tercer estado comprendía al 98% de la población, y su composición era muy variada, por un lado estaba la burguesía, formada por los ricos y banqueros que hacían negocios con el estado; los artesanos, funcionarios menores y comerciantes, por otra parte, existían los campesinos libres, muy pequeños propietarios, arrendatarios y jornaleros; el proletariado urbano vivía de trabajos artesanales y tareas domésticas; finalmente estaban los siervos, que debían trabajo y obediencia a sus señores. Este estado carecía de poder y decisión política, pero pagaba todos los impuestos, hacía los peores trabajos y no tenía ningún derecho.

Desde el punto de vista político, fueron fundamentales las ideas expuestas por Voltaire, Rousseau o Montesquieu (como por ejemplo, los conceptos de libertad política, de fraternidad y de igualdad, o de rechazo a una sociedad dividida, o las nuevas teorías políticas sobre la separación de poderes del Estado), que impulsaron el rompimiento del prestigio de las instituciones del Antiguo Régimen, ayudando a que se desplomaran.

Económicamente, la inmanejable deuda del Estado fue mermada por un sistema de extrema desigualdad social y de altos impuestos que los estamentos privilegiados, nobleza y clero no tenían obligación de pagar, pero que sí oprimía al resto de la sociedad. Hubo un aumento de los gastos del Estado simultáneo a un descenso de la producción agraria de terratenientes y campesinos, lo que produjo una grave escasez de alimentos en los meses precedentes a la Revolución.

Las tensiones, tanto sociales como políticas, mucho tiempo contenidas, se desataron en una gran crisis económica lo que trajo como consecuencia: la colaboración interesada de Francia con la causa de la independencia estadounidense (que ocasionó un gigantesco déficit fiscal) y el aumento de los precios agrícolas.

El conjunto de la población mostraba un resentimiento generalizado dirigido hacia los privilegios de los nobles y el dominio de la vida pública por parte de una ambiciosa clase profesional y comerciante.

Ni el clero ni la nobleza formaban bloques homogéneos; comportaban estratos de ingresos modestos, cuyos intereses y forma de vida se aproximaban a los del Tercer Estado, la nobleza contaba con un buen número de pequeños nobles campesinos (llamados hobereaux), que poco compartían con la gran nobleza próxima a la Corte y entre el clero, los simples curas (bas-clergé) se sentían más cercanos a las reivindicaciones de sus feligreses que de sus superiores eclesiásticos.

ANTECEDENTES.

La nobleza y el clero reclamaban el voto por estamento, el Tercer Estado pedía el voto por cabeza, que permitía más igualdad en la votación, y debates abiertos pero ante la negativa de los dos primeros estados y el consecuente bloqueo de toda votación, el Tercer Estado, aconsejado por el sacerdote invitaba a los diputados de la nobleza y del clero a que se unieran con ellos, se produjo entonces una revolución de carácter jurídico desmantelando los estamentos tradicionales del reino, a los que sustituye una asamblea única en representación de todo el pueblo. A propuesta de Sieyès, toma el nombre de Asamblea Nacional el 17 de junio 1789. Ante este acto revolucionario, el rey Luis XVI manda cerrar la sala y prohíbe su entrada a los representantes del Tercer Estado, en contra de la opinión de su ministro Necker.

La Asamblea Nacional encuentra, gracias al doctor Guillotin, diputado del Tercer Estado, otro lugar de reunión, la Sala del Juego de Pelota de Versalles. El 20 de junio 1789, los diputados juran no separarse antes de haber dado una Constitución al país, lo que se conoce como Juramento del Juego de Pelota. El 23, el rey ordena su disolución, y manda llevar la orden al decano del Tercer Estado, Jean Sylvain Bailly, primer presidente de la asamblea. El diputado Mirabeau habría entonces pronunciado la célebre frase "Estamos aquí por la voluntad del pueblo y sólo saldremos por la fuerza de las bayonetas". El 27 de junio, el rey cede e invita a la nobleza y al clero a que se unan a la nueva asamblea. El 9 de julio 1789, la asamblea adopta el nombre de Asamblea Constituyente.

Esta revolución jurídica y pacífica acabaría por poner fin a siglos de absolutismo monárquico, sustituyéndolo por una monarquía parlamentaria.

El 11 de julio de 1789, el rey Luis XVI, actuando bajo la influencia de los nobles conservadores al igual que la de su hermano, el Conde D'Artois, despidió al ministro Necker y ordenó la reconstrucción del Ministerio de Finanzas, gran parte del pueblo de París interpretó esta medida como un auto-golpe de la realeza, y se lanzó a la calle en abierta rebelión. Algunos de los militares se mantuvieron neutrales, pero otros se unieron al pueblo.

El 14 de julio el pueblo de París respaldó en las calles a sus representantes y, ante el temor de que las tropas reales los detuvieran, asaltaron la fortaleza de la Bastilla, símbolo del absolutismo monárquico, pero también punto estratégico del plan de represión de Luis XVI, pues sus cañones apuntaban a los barrios obreros. Tras cuatro horas de combate, los insurgentes tomaron la prisión, matando a su gobernador, el Marqués Bernard de Launay. Si bien sólo cuatro presos fueron liberados, la Bastilla se convirtió en un potente símbolo de todo lo que resultaba despreciable en el Antiguo Régimen. Retornando al Ayuntamiento, la multitud acusó al alcalde Jacques de Flesselles de traición, quien recibió un balazo que lo mató. Su cabeza fue cortada y exhibida en la ciudad clavada en una pica, naciendo desde entonces la costumbre de pasear en una pica las cabezas de los decapitados, lo que se volvió muy común durante la Revolución.

La Revolución se fue extendiendo por ciudades y pueblos, creándose nuevos ayuntamientos que no reconocían otra autoridad que la Asamblea Nacional Constituyente. La insurrección motivada por el descontento popular siguió extendiéndose por toda Francia. En las áreas rurales, para protestar contra los privilegios señoriales, se llevaron a cabo actos de quema de títulos sobre servidumbres, derechos feudales y propiedad de tierras, y varios castillos y palacios fueron atacados. Esta insurrección agraria se conoce como La Grande Peur (el Gran Miedo).

La noche del 4 de agosto de 1789, la Asamblea Constituyente, actuando detrás de los nuevos acontecimientos, suprimió por ley las servidumbres personales (abolición del feudalismo), los diezmos y las justicias señoriales, instaurando la igualdad ante el impuesto, ante penas y en el acceso a cargos públicos. En cuestión de horas, los nobles y el clero perdieron sus privilegios. El curso de los acontecimientos estaba ya marcado, si bien la implantación del nuevo modelo no se hizo efectiva hasta 1793. El rey, junto con sus

seguidores militares, retrocedió al menos por el momento. Lafayette tomó el mando de la Guardia Nacional de París y Jean-Sylvain Bailly, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, fue nombrado nuevo alcalde de París. El rey visitó París el 27 de julio y aceptó la escarapela tricolor que significaba: libertad, igualdad y fraternidad.

La revolución se enfrentó duramente con la Iglesia católica que pasó a depender del Estado.

En 1790 se eliminó la autoridad de la Iglesia de imponer impuestos sobre las cosechas, se eliminaron también los privilegios del clero y se confiscaron sus bienes. Bajo el Antiguo Régimen la Iglesia era el mayor terrateniente del país, posteriormente se promulgó una legislación que convirtió al clero en empleados del Estado.

Esos fueron unos años de dura represión para el clero, siendo comunes la prisión y masacre de sacerdotes en toda Francia. El Concordato de 1801 entre la Asamblea y la Iglesia finalizó este proceso y establecieron normas de convivencia que se mantuvieron vigentes hasta el 11 de diciembre de 1905, cuando la Tercera República sentenció la separación definitiva entre el clero y el Estado. El viejo calendario gregoriano, propio de la religión católica fue anulado por Billaud-Varenne, en favor de un «calendario republicano» y una nueva era que establecía como primer día el 22 de septiembre de 1792.

La mayor aportación que este levantamiento dio, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que se fundamentó en la teoría de Juan Jacob Rosseau, al plasmarlos en su obra “El Contrato Social”.

I.1.6.- Características del Estado Moderno.

Podemos mencionar como características del Estado Moderno las siguientes:

- a) Entidad territorial. Ésta se refiere al medio físico que es necesaria para la sustentación del Estado y debe ser una magnitud tal que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar.
- b) Establecimiento de un poder central suficientemente fuerte. Se logra suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la iglesia, que se vincula a lo que actualmente llamaríamos al proyecto de Estado Nacional.
- c) Creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática. Se desarrolla una burocracia administrativa que trabaja impersonalmente para el Estado. Burocracia y capacidad financiera se retroalimentan. *“La obtención y administración de recursos exige personal dedicado por completo a estas tareas. El sustento económico logrado permitirá mantener un ejército profesional a las órdenes directas del monarca. La diplomacia se convierte en un instrumento indispensable para las relaciones con las demás entidades estatales que constituyen un sistema en su conjunto.”*¹⁰
- d) Consolidación de la unidad económica. El Estado debe ser capaz de regular y dirigir la economía en su propio seno y con respecto al exterior, implantar un sistema aduanal y normas precisas que controlen la entrada y salida de bienes.

¹⁰ ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO. Teoría General del Estado. Op. Cit. Pág. 153

I.2.- ELEMENTOS DEL ESTADO.

I.2.1.- Territorio.

El territorio como elemento esencial del Estado debe ser entendido no como asiento a la masa poblacional que representa rasgos de unidad que le definen de una manera particular y donde convergen una pluralidad de situaciones sociales y políticas que forman parte de los asuntos y fines que deben ser atendidos por las instituciones del Estado sino que el territorio ha de ser considerado como el ámbito espacial dentro del cual el Estado ejerce su soberanía.

La relación jurídica que se establece entre el Estado y su Territorio es de Imperium para Carré de Malberg, pues el Estado no tiene sobre el Territorio una potestad de denominación y no es propietario del suelo sobre el que ejerce la potestad estatal, lo cual sería el dominio. El territorio según este autor vendría a determinar el marco dentro del cual el Estado ejerce la potestad estatal o Imperium, el cual es, por su naturaleza, un poder sobre las personas.

Para Kelsen el territorio tiene un sentido tridimensional, es decir, que ejerce su validez en tres dimensiones, tiene largo, alto y profundo, la forma del espacio será la de un cono, con su vértice en el centro de la tierra, junto a los vértices de los demás conos de los otros Estados.

El territorio aunque parezca insólito tiene dos funciones negativas y positivas, las primeras oponen una barrera a la acción estatal; esta barrera es lo que constituye las llamadas fronteras, es decir, que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo. De modo que la acción del Estado termina al encontrar tales fronteras. Las funciones positivas se enderezan al mejoramiento económico y bienestar social de la colectividad que vive dentro del Estado. El Estado transforma su territorio y lo pone al servicio de la sociedad con la finalidad de mejorar su condición social.

La necesidad de un territorio como elemento de Estado, apenas ha sido reconocida en los tiempos modernos. Anteriormente los teóricos del Estado se limitan a considerar como elementos esencial el de la comunidad de personas, cuya identidad no iba a estar

necesariamente unida al lugar de residencia de estas, ninguna definición de Estado concedía en la antigüedad nombre al territorio, como uno de sus elementos.

Todos los conceptos de Estado hasta el siglo XIX ponían énfasis en el elemento de la población, aún Doguit mantiene que no es un elemento indispensable ya que dentro de su teoría el elemento fundamental en el Estado es la diferenciación política entre gobernantes y gobernados. La cual puede producirse independientemente de que existe un territorio.

“El territorio del Estado tiene dos propiedades: es de un lado, una parte del Estado, considerado éste como sujeto, lo cual es una consecuencia lógica de que los hombres viven de continuo en un territorio sean miembros de este Estado y, por consiguiente, el Estado mismo adquiere este carácter sedentario peculiar a sus miembros. Igualmente resulta esto de las relaciones sociales reales. Toda la evolución del Estado y de su actividad, únicamente pueden tener lugar dentro de un espacio determinado de territorio... Aquella extensión territorial es la garantía que ha de ser posible al Estado llevar a cabo por completo la realización de sus fines.”¹¹

Actualmente es indispensable considerar al territorio como uno de los elementos esenciales, sin el cual el Estado no podría existir. No significa ello que el Estado requiera de un territorio fijo, ya que su extensión puede variar y de hecho lo hace por diversas causas como las conquistas supremas, los tratados de límites, las anexiones, etc., lo fundamental sobre el cual se asiente la población y se ejerza el poder del Estado.

En la propiedad del territorio, como un momento integrante del sujeto del Estado descansa la impenetrabilidad de éste, de ahí que en un mismo territorio solamente puede desplegar su poder un Estado, aunque se pueden oponer ciertas reglas, tales como:

“1.- Transitoriamente ... en fuerza de un co-imperium, es posible a varios Estados ejercer sobre un mismo territorio una soberanía común. Pero esta soberanía impulsa a los co-soberanos a distanciarse. ... Ninguno de los co-soberanos puede jamás incorporar el territorio del Estado al de uno de los sujetos del condominio. Lo que falta a los co-dominantes es precisamente el territorio considerado como elemento subjetivo del Estado. Estas situaciones, poco frecuentes hoy, únicamente podían tener una significación de trascendida en la época en que, a causa de la confusión entre el derecho público y el privado, o se desconocía la distinción profunda que existe entre el dominium y el imperium, o sólo se le concebía vagamente.

2.- En virtud de la existencia de Estados soberanos y no soberanos en las confederaciones de aquéllos, tiene el territorio una doble cualidad, considerado políticamente. Pero como el Estado

¹¹ GEORG JELLINEK. Teoría General del Estado. Pág. 235

particular forma parte de la asociación en que consiste el Estado federal, se deduce que una relación de esta naturaleza es tan poco contradictoria como lo es la cualidad de comunidad a la de corporación territorial.

3.- Mediante los actos unilaterales o bilaterales del derecho internacional, mediante sus actos tácitos, puede un Estado formar o autorizar a otros para llevar a cabo actos de soberanía en su territorio, lo que tiene como consecuencia la limitación mayor o menor del Estado paciente. Más como estas limitaciones descansan en la voluntad del Estado, tiene el carácter de autolimitaciones del poder del mismo, y, por consiguiente, no aminora su soberanía. El Estado autorizado, por el contrario, manda sin duda alguna, en fuerza de un derecho propio, pero de un derecho que no es originario, sino derivado.

4.- Mediante la ocupación militar, el territorio de un Estado puede ser sustraído, en todo o en parte, temporalmente, al poder del mismo, lo que trae aparejado, en tanto que la ocupación persista, la suspensión total de la actividad del Estado en este territorio, en el que actúa, en cambio, la actividad del Estado ocupante, aún en este caso, sólo domina en este territorio un poder del Estado, el cual, suplanta por completo al Estado que desalojara, o se mantiene con él en una relación análoga a la de la gestión de negocios” 12

¹² GEORG JELLINEK. Teoría General del Estado. Pág. 235-236

I.2.2.- Población.

Los hombres que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población del mismo, teniendo una doble función, por un lado es la asociación estatista, al formar parte de ésta, en cuanto al Estado es sujeto del poder público, desde otro punto de vista el pueblo es el objeto de la actividad del Estado.

Rousseau asigna a todo individuo una doble cualidad, a saber: la de ser ciudadano, esto es, ciudadano activo que participa en la formación de la voluntad común, y la de ser sujeto, esto es, un sometido a aquella voluntad.

Sin embargo, las doctrinas posteriores acerca del Estado, que superaron las teorías del derecho natural, reconocen al pueblo como un elemento del Estado, pero frecuentemente el reconocimiento de la cualidad subjetiva del pueblo lo dejan en un lugar secundario, lo que nos lleva a considerar al Estado identificado con el gobierno o en suponerlo dividido en dos personas sin lazo jurídico alguno entre sí, una de las cuales sería la del soberano y la otra el pueblo, es decir, la suma de los individuos considerados como objeto del soberano.

Dicho lo anterior, la población es un elemento importante en la conformación del Estado, quizás más que el mismo territorio, algunos tratadistas internacionales del derecho admiten la posibilidad de que pueda existir un Estado sin territorio, pero definitivamente nadie admite que puede haber un Estado sin Población.

En tales condiciones, la población y la sociedad humana jurídicamente organizada es la que le da base de sustentación, la razón de ser a la existencia de un Estado; entonces entendemos como población el número de hombres y mujeres que componen un Estado.

Función de la Población:

- a) Integrar un Estado para que éste se pueda formar; y
- b) Elemento humano principal o fundamental del Estado para que el mismo realice sus actividades.

Características de la Población:

- a) Sin población no se concibe un Estado;

- b) La población no está aislada, al momento de conformarse el Estado, pues ya existe anteriormente un grupo de personas al territorio.

Importancia de la Población:

- a) Política. Es la base para saber la cantidad de electores;
- b) Económica. Determina la cantidad de personas que poseen trabajo estable y los efectos en el campo de la producción, así mismo sirve para comprobar las personas o población desempleada.
- c) Social. Para el Estado es importante conocer con precisión la cantidad de personas asentadas en su territorio; y para cuantificarlos se utilizan censos.

Es importante dentro de este contexto hacer algunas diferencias entre conceptos que pueden resultar similares:

- a) Sociedad. Es un grupo de individuos que pueden compartir una vida social común.
- b) Pueblo. Concepto más restringido ya que se refiere sólo a la parte de la población que puede ejercer sus derechos políticos, es decir, ciudadanos en pleno ejercicio de los mismos.
- c) Nación. Este concepto tiene una vertiente más emotiva, viene a ser el sentimiento de solidaridad que vincula a los individuos en su voluntad de vivir en conjunto, un sentimiento ligado a las fibras más íntimas de nuestro ser. Existen diferentes opiniones cuando se trata de distinguir el elemento de este sentimiento; se discute sobre el principio fundamental de carácter nacional, para unos es la influencia de factores naturales: la raza, la lengua; para otros, lo primordial es el elemento espiritual: la religión, las costumbres, los recuerdos comunes, la voluntad de cumplir en conjunto grandes obras. Los rasgos fundamentales de la Nación con respecto al papel que juega en la formación del Estado pueden ser dos, el primero es que la Nación está por encima de cualquier otro tipo de colectividad, ya sean la horda, el clan, la tribu y, la ciudad, pues la colectividad limita, abarca y engloba todas las otras, pero esta no es englobada por ninguna de ellas. El segundo rasgo viene representado por el precedente que nos permite conocer el papel fundamental que juega el objetivo social en el sentimiento nacional, esto es el factor fundamental y decisivo de la solidaridad que une a los miembros del grupo.

- d) Patria. Es el conjunto sagrado de la tierra, la historia, la vida presente y las nobles aspiraciones del país y del pueblo, al que nos unen el nacimiento o la sangre de los padres.

Una pluralidad de hombres sometidos a una autoridad común, que no llegue a poseer la cualidad subjetiva de un pueblo, no sería un Estado, porque a todos les faltaría ese momento que hace la pluralidad de la unidad.

El pueblo en su cualidad subjetiva, forma, a causa de la unidad del Estado, una corporación, es decir, todos los individuos están unidos, enlazados entre sí, en cuanto sujetos del Estado son miembros de éste, que es una asociación de autoridad y asociación corporativa, ambos elementos, el autoritario y el de asociación, se resuelven en una unidad necesaria en la corporación estatista. A causa de la autoridad del poder del Estado es el pueblo objeto del imperium, y se encuentra, desde este punto de vista, en una mera subordinación; más como los individuos, en su cualidad de elementos del Estado, se hallan en la situación de miembros y son, por tanto, sujetos: viven en este sentido coordinados, los individuos, en cuanto objetos del poder del Estado, son sujetos de deberes; en cuanto miembros del Estado por el contrario, sujetos de derecho.

Es importante señalar que la subjetividad jurídica se afirma en oposición al Estado, dado que dicha subjetividad se exterioriza mediante el reconocimiento que hace el Estado al individuo en su carácter de miembro en la comunidad popular, lo que implica el reconocimiento del hombre como persona, como individuo que posee una esfera de derecho público.

En la antigüedad se reconoció la cualidad de ciudadano como miembro activo del Estado, se identificaba al ciudadano con aquella persona que participaba jurídicamente en el ejercicio de la soberanía del Estado, de este antecedente pudo haber nacido la idea de creer que en el Estado antiguo no existió una esfera de derecho públicos individuales, sin embargo, se tiene el antecedente de que en la Edad Media, faltó la concepción de la unidad del Estado, lo que arrojó que no se distinguiera entre derecho público y privado.

El Estado absoluto tiene como fin aniquilar el derecho originario individual, pero lo que no puede destruir es la conciencia de la prioridad de los derechos individuales. El Estado cristiano, sin embargo, hallaba en las exigencias religiosas de la iglesia una limitación, pues

en los primeros tiempos se afirmó ya la libertad de las creencias religiosas con respecto a las disposiciones del Estado.

Es importante señalar que el derecho natural partía de la libertad originaria del individuo, y hacia derivar de ella la autoridad del Estado, pero este derecho de autoridad no tenía limitación alguna y en caso de que la tuviera, no era otra que la que el propio soberano se ponía. Algunos tratadistas del derecho natural afirman la existencia de un derecho originario de libertad, que no ha de ser totalmente absorbido por el Estado.

Poco a poco los derechos de la población fueron y han sido reconocidos, el ejemplo son las colonias americanas que se voltearon contra el dominio de Inglaterra en defensa de sus propios derechos, de ahí que su Constitución va precedida de un Bill o Declaration of Rights, que viene a comprender un código de las exigencias que pueden tener los individuos con respecto al Estado.

Este comportamiento de las trece colonias fue imitado por Francia en donde en 1789 se promulgó la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

El reconocimiento del individuo como persona es el fundamento de todas las relaciones jurídicas, ya que mediante este reconocimiento, el individuo adviene miembro del pueblo, considerado éste en su cualidad subjetiva.

El reconocimiento como persona y como miembros de aquél es la base de todas las exigencias público-jurídicas, que, a causa de esto comprenden así aquellas con que el Estado procura la seguridad de todos los hombres que caen dentro de la esfera de acción que abarca su poder, como a los que viven en su territorio de un modo permanente en calidad de ciudadanos.

I.2.3.- Gobierno (Poder público)

El poder puede tener varias concepciones, primeramente podemos decir que es el conjunto de instituciones que garantizan que los ciudadanos se sometan a un Estado determinado, tiene forma de regla porque muchas veces emplea la violencia, es decir, cuando un grupo domina a otro grupo.

El poder según Weber es el dominio sobre otros, unos mandan y otros obedecen.

En realidad el poder aparece como una necesidad natural en la existencia del Estado, ya que es difícil construir una organización política sin una autoridad que dirija todas las situaciones y actuaciones en que se encuentran los integrantes de esa organización.

Podemos decir en un primer plano que el poder es entendido como la realización de la facultad de mando que tienen el Estado como, es decir, que el poder se representa en la autoridad a cuya orden se encuentran sometidos los habitantes o la población de un Estado, la cual junto con el territorio forman los tres elementos del mismo.

Tipos de poder.

- a) Poder coercitivo. Esta relación de poder se basa en que el súbdito obedece por que el individuo que tiene el poder amenaza con su integridad física o propia libertad del individuo.
- b) Poder persuasivo. Esta relación de poder se basa en la convicción de identificación de ideas o de creencias entre el que ejerce el poder y los súbditos. El que ejerce el poder da una serie de ideas u opiniones como las mejores y los súbditos la aceptan como la mejor.
- c) Poder retributivo. Esta relación de poder se basa en obedecer a cambio de una retribución.

El poder político afecta directa o indirectamente a toda la sociedad, ya que todos los individuos están sometidos al mismo poder y no pueden evitar obedecerlo, es superior al resto y es el único poder legitimado para el uso de la fuerza.

Es importante mencionar que en la figura del Estado el poder que impera es el político cuya legitimidad es la cualidad del mismo de ser considerado como justificado por aquellos que están sometidos a este. Aquí el poder es legítimo cuando aquellos que están sometidos lo obedecen y aceptan voluntariamente.

Respecto a este rubro de legitimidad es conveniente hacer la siguiente clasificación de enfoques:

- * Enfoque subjetivista. El poder es legítimo cuando los súbditos están convencidos de que está justificado el poder, aceptándolo y obedeciéndolo. Basándose en las convicciones de los súbditos.
- * Enfoque objetivista. Un poder es legítimo cuando sus resultados son conformes a las convicciones socio-culturales del momento, es decir, un gobierno y su actuación es crear leyes que están dentro de la pauta sociocultural de la época.
- * Enfoque del realismo político. Un gobierno es legítimo si consigue el bienestar socio-económico.
- * Enfoque del constructivismo normativo. El poder es legítimo si se basa en el marco (constructivo) normativo establecido.

Es importante señalar los peligros, es decir, todo poder debe estar sujeto a un control, normalmente regido por el ordenamiento jurídico, con vistas al bien común. El ejercicio del poder político conlleva riesgos para los gobernantes y eventuales prejuicios para los gobernados, lo cual es mucho más grave cuando su ejercicio se extralimita o se degenera. El mal ejercicio del poder ha traído como consecuencia el temor y por ellos se adoptan medidas que impiden eventuales daños ocasionados por el mal uso del mismo. Existen peligros para los gobernados tales como la guerra, la indebida orientación y la violencia, los peligros para los gobernantes son la **corrupción** y la ambición de mando.

Todo poder debe tener un límite, es decir, debe estar sujeto a un control, normalmente regido por el ordenamiento jurídico, con vistas al bien común, éste debe venir por delegación, es decir, deben pasar por procedimientos de elección de los dirigentes que representan a la sociedad, existiendo en todo momento división de poderes, para que uno limite al otro y se pueda dar la rotación en los puestos en el poder.

El poder además debe aceptar la crítica externa y someterse a la **transparencia** y **rendición de cuentas** y sobre todo a la evaluación de quienes lo ejercen, el poder vigente debe reconocer y convivir con un contrapoder que le obliga a ser transparente o a verse sustituido por él, debe ser magnánimo y verdadero, reforzando en todo momento el poder de la sociedad y así propiciar la participación de todos. Quienes lo portan nunca deben olvidar el carácter de simbólico pues los ciudadanos depositan en él sus ideales de justicia, equidad e integridad ética, de ahí que deban vivir privada y públicamente los valores que representan para todos, pues cuando no existe coherencia, la sociedad se siente traicionada y engañada.

CAPÍTULO II.

II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO MEXICANO.

II.1- TRANSPARENCIA.

II.1.1. ¿Qué significa transparencia en un contexto organizacional?

Antes de entrar al estudio del tema debemos entender el significado de transparencia, como tal, en ésta época podemos entender a la misma como un derecho democrático, un derecho humano que puede ejercer cualquier individuo, sin embargo, para que esto suceda deben acontecer varias conductas, y es que la transparencia no es fácil, es decir, no es una condición natural de las organizaciones gubernamentales o privadas, de ahí que la transparencia deba elaborarse, construirse e implementarse cuidadosamente con visión a largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, organizacionales, educativos, culturales dentro y fuera de las instituciones del Estado.

La transparencia así entendida es el resultado de un trabajo consuetudinario diario, no es suficiente tener un sin número de leyes, reglamentos que la garanticen como un derecho constitucional, lo que hace falta es cambiar la educación y hábitos tanto de los gobernados como de los gobernantes.

Si bien es cierto que se necesita invertir muchos recursos, los resultados son los idóneos toda vez que una sociedad transparente es una sociedad informada, sin embargo, hoy día la transparencia se ha vuelto en un problema adicional a las organizaciones burocráticas ya que no solo deben atender las tareas principales de su labor, sino que deben establecer mecanismos de acceso a estos procedimientos para su total transparencia, además de atender los requerimientos que sobre la misma se generen.

Si bien es cierto en nuestro país desde 2003 se empezó a implementar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, también lo es que el haberle apostado a este tema tantos años después de que lo hicieron varios países, ha vuelto mucho más eficaces a las instituciones mexicanas, pues ayudan a que las dependencias del gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, el tema de la transparencia ha colocado a las organizaciones en una línea menos burocrática pues ahora deben justificar cada uno de sus actos, ya que el control de los funcionarios y de los recursos no sólo recae en el propio aparato jerárquico sino que

se difumina por toda la sociedad; en cualquier momento, puede aparecer una persona que exija explicaciones, cuentas, documentos acerca de una determinada decisión. Esta forma de pedir cuentas, exigir explicaciones lleva a que los funcionarios al saberse expuestos reduzcan su margen de corrupción.

Es importante ubicar y entender a la transparencia en un contexto organizacional pues nos referimos a las organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. De ahí que cuando pedimos que un gobierno sea transparente, estamos solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

Para lograr un gobierno transparente no es suficiente con un nuevo o más ordenamientos jurídicos que reglamenten las obligaciones de transparencia del gobierno, ni con la voluntad de los políticos y funcionarios de alto nivel, es necesario adoptar prácticas de transparencia que se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales a todos los niveles.

El ser humano actúa en organización, donde labora es una organización, la familia es una organización, sus grupos culturales, deportivos o sociales son una organización, de ahí que el mismo gobierno en sus diferentes niveles son una organización, o en sentido exacto es un conjunto de organizaciones que trabajan para atender los problemas públicos del país.

Entendamos a la organización como un conjunto de seres humanos, que trabajan de manera coordinada para obtener algunos objetivos o metas conocidos y compartidos por todos los demás miembros, las organizaciones exitosas dividen las tareas para permitir que cada uno de ellos se especialice en realizar ciertas actividades igualmente especializadas que dan como resultado un producto más competitivo del resto del mercado o de la competencia.

Las organizaciones públicas, son al mismo tiempo, muy parecidas y muy diferentes a las privadas, son parecidas ya que ellas también se diseñan para explotar las ventajas de la división del trabajo y la especialización de sus empleados, sin embargo, son diferentes ya que la obtención de ganancias normalmente no es uno de sus objetivos, ni tampoco es su

principal criterio de evaluación del desempeño, su objetivo es la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar problemas de la sociedad.

Debido a la complejidad que el Estado-Nación adquirió en el siglo XIX, se exigió para su administración la aparición de un tipo particular de organización, la burocracia, pues a diferencia de las organizaciones privadas donde el uso eficiente de los recursos y la obtención de ganancias es el criterio dominante, la burocracia se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas.

La organización burocrática fue mencionada por primera vez por Max Weber quien propuso un conjunto de principios o características que son comunes a toda organización burocrática y que, en lo general, siguen siendo vigentes a la fecha:

*“La división y especialización del trabajo; La selección de los funcionarios de acuerdo a sus capacidades y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto; La entrada y promoción en la carrera burocrática se decide por las capacidades profesionales y el mérito de los funcionarios; La responsabilidad y autoridad de cada funcionario está claramente establecida por la jerarquía; El comportamiento y decisiones de los funcionarios está determinado por un conjunto de reglas conocidas por todos; Debe quedar constancia escrita de órdenes y decisiones para poder delimitar responsabilidades; y El funcionario no debe usar su encargo público para incrementar su patrimonio personal. El funcionario, en cambio, recibe un sueldo y tiene una perspectiva de carrera profesional para toda la vida”.*¹³

Como se puede apreciar, el funcionamiento de cualquier organización pública es compleja, pues debe poner de acuerdo, coordinar, y controlar las acciones de cientos y miles de individuos para que entre todos se produzcan los resultados que satisfagan las necesidades de la población con calidad.

La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental para dar a conocer a su población, lo solicite o no, la información y documentación que pueda existir sobre un asunto o tema en particular que sea de su competencia.

¹³ RODOLFO VERGARA. La Transparencia como Problema. Op. Cit. Pág. 16

Esta información puede tomar muy diferentes formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, de ahí que transparencia signifique que la información existe y fluye en el gobierno, que está a disposición de quien lo solicite (salvo aquella información que sea considerada clasificada o confidencial según lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

II.1.2. ¿Cómo funciona la transparencia en el Estado Mexicano.

Los gobiernos deberían ser eficientes, orientados a resultados, flexibles y responsables, sin embargo, actualmente se piensa que además de lo anterior deben ser transparentes, abiertos al escrutinio público y garantes del derecho que cualquier ciudadano tiene a acceder a la información en manos de las instituciones y los servidores públicos.

Hoy en día se considera que el diseño de normas e instituciones que promuevan la transparencia gubernamental constituye un paso natural que cualquier país debe dar en el proceso de construcción de su propio “sistema nacional de integridad”, según el término utilizado por Transparencia Internacional, para denominar al entramado institucional que ayuda a prevenir los actos de corrupción en un país determinado.

La transparencia y el acceso a la información se han ido consolidando como ideas cuya importancia y aplicación no quedan limitadas al ámbito gubernamental; por el contrario, los fraudes de *Enron* y *Parmalat* han demostrado los enormes daños económicos y sociales que pueden resultar de la ausencia de información clara, oportuna y veraz en torno al desempeño de las empresas particulares.

Un gobierno transparente, es decir, uno que cuenta con una correcta ley de acceso a la información (LAI), y que publica de forma sistemática lo relativo a sus acciones, es mejor que un gobierno que ofrece poca información a los ciudadanos acerca de sus políticas y decisiones.

La transparencia y el acceso a la información son componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna por al menos cuatro grandes razones:

- a) Son un medio para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos;
- b) Son condiciones que contribuyen a promover un mercado más eficiente y más justo;
- c) Son una herramienta que permite prevenir actos de corrupción y abusos de autoridad; y
- d) Son un componente fundamental del sistema de rendición de cuentas en un entorno de pluralidad democrática.

Podemos decir que sin transparencia y acceso a la información gubernamental se limita radicalmente la capacidad de los ciudadanos para ejercer plenamente su libertad de opinión. Entre menos información disponible, más difícil resulta fundamentar posturas y construir argumentos sólidos acerca de los asuntos del Estado y las decisiones de sus funcionarios públicos. Al mismo tiempo. La opacidad y la secrecía gubernamentales minan las posibilidades de los ciudadanos, las organizaciones sociales y el sector privado en general para participar y tratar de influir oportunamente (dentro de los marcos legales establecidos) en el diseño e implementación de las políticas públicas. Luego entonces podríamos preguntarnos que: a) ¿Cómo puede alguien opinar con justicia si un programa público es útil o no para la sociedad, si se carece de datos confiables, fidedignos, sobre sus costos, sus objetivos o sus impactos?; b) ¿Cómo puede un ciudadano contribuir a enriquecer las propuestas gubernamentales si no las conoce a tiempo?; c) ¿Cómo ayudar al gobierno a corregir la puesta en marcha de un programa gubernamental si no se conocen las fases temporales, los alcances geográficos, o las especificaciones técnicas del mismo?

En términos económicos la transparencia y el acceso a la información resultan igualmente importantes ya que por una parte, los diversos actores del mercado (inversionistas, empresarios, contratistas) siempre podrán tomar mejores decisiones económicas si poseen información clara y oportuna acerca de cuáles son las políticas presente y futuras. Al transparentar las decisiones y acciones de los actores gubernamentales se reducen en automático la incertidumbre y los riesgos asociados al desarrollo de actividades económicas.

Cuando los gobiernos hacen realmente pública (es decir, del conocimiento de todos los actores sociales y económicos), la información sobre sus proyectos y objetivos, contribuyen a eliminar de raíz las asimetrías y monopolios informáticos que benefician a unos cuantos actores poderosos y perjudican a la sociedad en su conjunto, al impulsar la transparencia gubernamental se fortalece tanto la vida democrática, como el desarrollo de un mercado económico más eficiente y más justo para todos.

La publicación clara, sistemática y oportuna de las actividades y decisiones gubernamentales constituye también un poderoso freno ante la comisión de actos deshonestos o decisiones discrecionales de parte de los servidores públicos. En el primer caso, la transparencia, entendida como condición indispensable del manejo de los recursos

públicos, de la publicación de bases de licitación, e incluso del funcionamiento y operación de los mecanismos de contratación de personal, reduce la posibilidad de que se cometan actos de corrupción por una razón muy sencilla: si los funcionarios saben que sus decisiones o acciones podrán ser conocidas por los ciudadanos en cualquier momento mediante una solicitud de información, entonces tendrán menos incentivos y pensarán dos veces antes de cometer actos corruptos.

Los principios de la transparencia y el acceso a la información implican que las decisiones de política se construyan bajo la luz pública, a partir de un amplio debate en el que todos los ciudadanos tienen derecho a conocer y opinar, algo particularmente importante para aquellos grupos que son afectados por las decisiones. Así, un debate informado, abierto, incluyente y transparente cierra la puerta a la discrecionalidad y a las decisiones autoritarias o apresuradas.

Finalmente, la transparencia y el acceso a la información son pilares indispensables de cualquier sistema moderno de rendición de cuentas. La capacidad que tiene la sociedad de evaluar el desempeño de sus gobernantes y, por lo tanto, de exigirles cuentas claras sobre lo que no han hecho o hecho mal, depende en buena medida de que tengan a la mano información fidedigna, oportuna y comprensible sobre los objetivos, metas y resultados gubernamentales. En este mismo sentido, el derecho de acceso a la información contribuye a fortalecer la vida electoral democrática, pues si los ciudadanos saben con precisión cuál ha sido el desempeño de cierto partido en el poder, pueden ejercer su voto con más y mejores elementos de juicio.

En México el tema de la transparencia y el acceso a la información es relativamente reciente, si bien desde 1977 se estableció en el artículo sexto constitucional que *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*, en realidad los alcances prácticos de dicho artículo fueron muy limitados por las diversas interpretaciones jurídicas que hasta mediados de los años noventa hicieron las instituciones del poder judicial de la federación.

De hecho, los conceptos de transparencia y derecho de acceso a la información, entendidos en su sentido moderno, sólo comenzaron a introducirse en las discusiones nacionales rumbo a finales de los noventa, como parte de la incorporación de México a la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El 4 de diciembre del 2000 se creó, por decreto presidencial, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (*Comisión intersecretarial de carácter permanente, cuyo objeto es el de coordinar las políticas y acciones para prevenir, combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente en las materias señaladas*) integrada por los titulares de las dieciocho Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y los Directores Generales de las diez principales entidades paraestatales del Gobierno Federal.

El principal objetivo de esta Comisión ha sido el de coordinar políticas y acciones transversales para prevenir y disminuir las posibles conductas de corrupción, así como ayudar a fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades del gobierno federal.

Entre las primeras acciones generadas por la C.I.T.C.C., se acordó impulsar un Acuerdo por el cual las dependencias y entidades federales se comprometieron a publicar a la ciudadanía, por medio de sus páginas de Internet, datos e información sobre la institución y su personal, con ello, las instituciones comenzaron a asimilar el carácter público de la información gubernamental, al tiempo que se prepararon y anticiparon a lo que después habría de convertirse en las “obligaciones de transparencia” del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La importancia de este Acuerdo intersecretarial quedó demostrada cuando, al entrar en vigor la ley, se alcanzó rápidamente casi un cien por ciento de cumplimiento por parte de las instituciones federales con respecto a las obligaciones de transparencia.

También durante los primeros meses del año 2000, se realizaron diversos foros y consultas públicas acerca del derecho de acceso a la información, que fueron preparando el terreno para que el ejecutivo federal presentara su iniciativa de ley en la materia, con la finalidad de reglamentar el libre acceso a las fuentes oficiales de información de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y establecer el derecho de las personas a solicitar por escrito y recibir información sin que fuera necesario acreditar las razones que motivan la solicitud

De forma paralela se integró un grupo de académicos y periodistas, denominado “Grupo Oaxaca”, que también preparó y presentó un proyecto de ley que coincidía en los puntos fundamentales con la iniciativa del ejecutivo, y que difería sólo en cuestiones técnicas y de detalle. Este grupo tuvo una participación activa en la conformación de la ley, ya que se constituyó como uno de los más importantes interlocutores de la sociedad civil en materia de acceso a la información.

Una vez consensuadas las diversas iniciativas presentadas, la Ley Federal de Transparencia y Accesos a la Información Pública Gubernamental (L.F.T.A.I.P.G.) fue aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002. El 30 de abril de 2002 el Congreso aprobó por unanimidad la nueva LFTAIPG, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002 y entró en vigor un año después.

La L.F.T.A.I.P.G., tiene entre sus objetivos principales:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los servidores públicos
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho

En términos de su cobertura, es decir, de los alcances de la ley, se estableció que ésta aplicaría a los tres poderes de la unión, a los órganos constitucionales autónomos (I.F.E., C.N.D.H., entre otros) y a los tribunales administrativos federales. Aunque la ley abarca también al poder legislativo y al poder judicial, en realidad se dedica sobre todo a regular lo relacionado con el poder ejecutivo federal, dejando a los otros poderes y a los órganos autónomos cierta libertad de establecer sus propias reglamentaciones en función de sus características particulares.

En cuanto al acceso a la información y las excepciones, la Ley estableció que *“toda la información gubernamental ... es pública”*, remarcando una intención de máxima apertura y publicidad informativas, también señala que puede existir cierta información reservada o confidencial. En el caso de la información reservada, se establecen como argumentos la posibilidad de que se comprometa la seguridad nacional, se menoscaben las negociaciones o las relaciones internacionales, o se dañe la estabilidad financiera, monetaria o económica del país, entre otras causales. En cuanto a la información que puede considerarse confidencial, la ley señala fundamentalmente los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Para administrar la L.F.T.A.I.P.G., y supervisar su aplicación adecuada se crearon tres instancias responsables: 1) Las Unidades de Enlace, que existen en cada institución del gobierno federal y son el vínculo formal con los ciudadanos, son responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes de información, así como de recabar, difundir y asegurar la actualización permanente de la información institucional; 2) Comités de Información, los cuales están integrados por el Órgano Interno de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el titular de la Unidad de Enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. Tiene entre sus funciones confirmar o modificar la clasificación de la información institucional; 3) Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), cuya naturaleza jurídica es única dentro de la Administración Pública Federal mexicana, pues se trata de un organismo público con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión dentro de sus funciones se encuentran regular el acceso a la información para el gobierno federal; resolver mediante un procedimiento en forma de juicio las controversias que se generen entre los particulares y las instituciones gubernamentales; supervisar el cumplimiento de la ley y en su caso reportar las violaciones a los órganos internos de control; y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información entre los ciudadanos y los servidores públicos.

La LFTAIPG, establece en su artículo 7 una serie de “obligaciones de transparencia”, es decir, datos o informaciones que las dependencias y entidades del gobierno federal deben difundir de forma automática, sin necesidad de que sean solicitadas por los particulares. Entre las obligaciones de transparencia se encuentran la información relativa a:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;

- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;

- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

El 15 de febrero de 2007 el IFAI, puso en marcha el “Portal de Obligaciones de Transparencia Gubernamental” (P.O.T.), esta página web es alimentada por las instituciones del gobierno federal, tienen como propósito mejorar la utilidad y el valor de la información institucional que se ofrece al público. En el portal se estandariza la forma en que las secretarías y entidades federales deben producir y presentar la información relativa a las “obligaciones de transparencia” del artículo 7 de la ley.

El derecho de acceso a la información representa una de las conquistas ciudadanas más importantes del México contemporáneo pues a casi 8 años de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podemos decir que las instituciones del gobierno federal han realizado enormes esfuerzos para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a aquella información que les interesa sobre la gestión gubernamental, el uso de los recursos públicos y la toma de decisiones. La aprobación de leyes estatales en la materia y la reciente reforma constitucional indican también que los gobiernos subnacionales están avanzando en la misma línea a favor de la transparencia y la apertura. Ya no tanto en el acceso a la información, sino en la calidad y utilidad de la información gubernamental que puede obtenerse.

Una de las prioridades, es mejorar tanto la calidad de la información que las instituciones públicas entregan a los ciudadanos, como la calidad de los mismos mecanismos de acceso a la información.

II.1.3. La transparencia en el desempeño de las organizaciones gubernamentales.

Hacia dentro de las organizaciones existe un alto nivel de división del trabajo, así como especialización en la ejecución del mismo, de ahí que la información que se maneja hacia el interior sea diversa para cada grupo de especialistas, unos saben y otros no, a este fenómeno le podemos llamar una asimetría de la información.

Lo ideal es que la información fluyera de manera similar entre todos los miembros, sobre todo la información necesaria para tomar decisiones trascendentales de beneficio para la organización y por ende para la sociedad. Una inadecuada información lleva a tomar malas decisiones, mal desempeño de las organizaciones, errores que pudieran haberse evitado, a veces esta falta de información es debido al grado tan específico de especialización o bien puede ser el resultado del comportamiento egoísta de alguno de sus funcionarios o empleados.

Es importante mencionar que los intereses de los individuos de una organización pueden variar, sus motivaciones pueden ser personales o colectivas.

“La literatura organizacional moderna ha prestado mucha atención a un dilema parecido. Este fenómeno es conocido como el modelo del patrón y su agente (principal-agent model). El problema del patrón y su agente se plantea de la siguiente manera: existe una relación contractual entre dos personas por medio de la cual una (agente) se compromete a trabajar para la otra (patrón) a cambio de una paga o sueldo determinado. Dado que ambos actores son racionales y buscan obtener el máximo posible de beneficios ¿Cómo puede el patrón estar seguro de que su subordinado o agente se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses del patrón y no de acuerdo a los suyos propios?. La única forma de hacerlo sería vigilándolo todo el tiempo, pero esta vigilancia implica un costo y normalmente es muy difícil de operar. El problema se complica para el patrón si además recordamos que dentro de la organización existen asimetrías de información, y bien pueden suceder que esta asimetría de información beneficie al agente en contra del patrón”.¹⁴

Hablando en términos generales la transparencia ayuda a mejorar el desempeño de una organización pero algunas de ellas necesitan de mucha discreción para poder funcionar

¹⁴ RODOLFO, VERGARA. La Transparencia como Problema. Op. Cit. Pág. 18-19

correctamente, por ejemplo, en los cuerpos de seguridad de Estado encargados de tareas sumamente delicadas como el combate al crimen organizado y la defensa del país, para estas organizaciones la transparencia puede volverse un obstáculo para su eficacia, pero así como la transparencia es importante para este tipo de organizaciones, también lo es para otras, tal es el caso de las encargadas del desarrollo social y de la organización de las elecciones, pues transparentar los padrones de beneficiarios ayuda a mejorar la eficacia del combate a la pobreza porque es una estrategia que ayuda a mejorar la calidad del padrón y a controlar potenciales funcionarios corruptos que podrían manipularlos para beneficiar clientelas políticas o desviar recursos hacia terceros.

La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los individuos o grupos burocráticos. La transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización, crear y mantener en funcionamiento los procedimientos por medios de los cuales el público puede solicitar y obtener información de las organizaciones públicas representa un costo de recursos humanos y materiales que podrían usarse en las actividades sustantivas de la dependencia.

La preocupación constante por documentar y justificar las decisiones es ya demasiado engorroso para los funcionarios públicos que están preocupados por las tareas propias de su función que son apremiantes, sin embargo, a la larga la transparencia ayuda a la sociedad pues permite que las dependencias de gobierno no se desvíen de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, así poco a poco los funcionarios públicos, se van acostumbrando a tener orden y transparencia en su actuar.

Aún cuando la transparencia y rendición de cuentas representan costos administrativos inmediatos y pueden entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsabilidad y que son de beneficio público, pues la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas.

Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas. La metáfora de la transparencia es la idea de que cualquier observador puede acceder a la

información, a los datos, a los documentos gubernamentales, forma parte del imaginario colectivo contemporáneo como un pilar de la rendición de cuentas y, con cierta esperanza, de un gobierno más efectivo e incluso eficiente.

El discurso dominante en México ha sido aquel que parte de una premisa sustantiva: los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores interesados y por lo tanto resistentes a la transparencia. Está en su racionalidad esconder la información, guardarla por secreto burocrático, dado que la “opacidad” les conviene, siempre estará en su interés esconder la información, ser opacos, por ello es necesario crear los incentivos para hacer “racional” por parte del servidor público o político el no resistirse a la “luz” o a la transparencia.

Dentro de la transparencia organizacional podemos encontrar varios supuestos:

- a) Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios o al menos monopsonios (es decir, mercados donde sólo hay un comprador, situación relevante cuando el bien en comento es la información), esto es, institucionalmente las democracias han construido sus espacios de ejecución de las políticas como espacios protegidos de los vaivenes políticos y de la competencia y el mercado;
- b) Como monopolio, un proveedor de bienes públicos se ve constantemente enfrentado a diversos problemas de acción colectiva, uno de los más importantes es que tiene escaso interés en responder ante la sociedad, pues su proveedor de recursos para sobrevivir es principalmente el poder legislativo y toda vez que el aparato burocrático tiene ventajas de información sobre estos actores, es capaz de tener ventajas sobre la agenda, siendo las asimetrías de información su gran prerrogativa;
- c) Como es la lógica de la jerarquía y no la del mercado la que domina en la acción gubernamental sus organizaciones pueden ser observadas como juegos estratégicos burocráticos en busca de mayor autonomía y aislamiento, a mayor autonomía menor será la probabilidad de ser afectados y vigilados por los agentes sociales o políticos, es interés estratégico, no una actitud “disfuncional” el controlar la información y su acceso e incluso el crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses.

“Stiglitz argumenta incluso que, para los burócratas y políticos, no sólo es la falta de transparencia una ocasión para evitar ser evaluado o perseguido, sino incluso es una razón para obtener rentas o beneficios” ¹⁵

La raíz del problema entonces está en el propio diseño institucional, pues un actor social que actúa oportunamente no está actuando de manera racional, sobre todo si las reglas propiamente diseñadas en el marco institucional, se lo permiten. Si ésta es la realidad organizacional y política de las organizaciones gubernamentales y no existen incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de otro modo. Está en la lógica del actor burocrático en controlar los niveles e intercambios de información, no sólo hacia fuera de la organización sino incluso dentro de la misma, entre jerarquías y horizontalmente, como la transformación institucional para la provisión de los bienes públicos y el rompimiento de las asimetrías de información no son sencillas y dado que la propia información puede ser considerada un bien prácticamente público, será necesario crear estas estructuras e incentivos específicos para “reorientar” el comportamiento racional de las burocracias hacia la transparencia.

Los individuos se han involucrado en el tiempo en una compleja red de valores e intereses, pues todo cambio de comportamiento implica pérdida de utilidad.

“... una estrategia específica para impulsar la transparencia se pueden resumir en tres elementos: a) Incentivos exógenos a la transparencia; b) Adecuación racional del comportamiento calculador de la burocracia; y c) La transparencia como batalla: entre los intereses para mantener la información controlada y entre los intereses para abrirla”. ¹⁶

“Dado que está en el interés oportunista de los burócratas mantener las asimetrías de información otorgadas por el diseño institucional tradicional, la transparencia no podrá llegar ni formarse desde dentro de las propias burocracias pues tal cosa sería irracional” ¹⁷

Señalado lo anterior podemos entonces entender que la lógica de la transparencia tendrá que llegar desde fuera, desde otras fuentes o actores que actúen sobre esta y la impulsen,

¹⁵ JOHN M. ACKERMAN. Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Pág. 268.

¹⁶ Op. Cit. Pág. 270

¹⁷ Op. Cit. Pág. 270

para la burocracia, la única manera para que acepte racionalmente el cambio es que calcule que los costos de ser opaca comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparente, un cambio de comportamiento o actitud en la conducta humana requiere de uno o varios esfuerzos constantes, continuado y dirigido por actores exógenos a la propia burocracia para sostener a la transparencia como política, pero eventualmente los costos a la opacidad, exógenamente impuestos, pueden realinear los intereses de los actores para hacerlos “racionalmente” transparentes.

Lograr la transparencia aunque se vea como una batalla, una guerra en donde se trata de transformar los incentivos para hacer costosa la opacidad y con ello, hacer de la transparencia una preferencia obligada, no es que la transparencia se pueda convertir en un valor o un deseo de los actores burocráticos, su naturaleza organizacional e institucional están con la opacidad pues en cualquier oportunidad, ante cualquier resquicio, racionalmente, la burocracia como actor interesado, buscará racionalmente proteger la esencia en su poder, el oportunismo derivado de las asimetrías de información que le permite el diseño institucional del aparato administrativo en una democracia.

A los actores racionales les conviene que los otros actores sean transparentes, pues ello les es ventajoso a la hora de entrar en intercambios, es simplemente racional buscar que el otro maximice su transparencia.

La transparencia requiere de un apoyo sustantivo, con el fin de obligar a los actores a maximizar su transparencia recíprocamente, el maximizar la transparencia es mejor para todos los actores en colectivo, pues generará más confianza y mayor posibilidad de reciprocidad, pero en ausencia de incentivos para actuar así, cada individuo desconfiará de la contraparte y actuará protegiendo la información oportunistamente, en la práctica y siendo congruentes no existirían actores “naturalmente transparentes”, pues en realidad dependerá del diseño del intercambio y de los beneficios que cada actor encontraría en defender una estrategia.

“Para construir las bases de una sociedad transparente que libere la información en una sociedad, se enfrentan diversas limitaciones, al menos son tres los problemas importantes ...: a) El burócrata como actor uni-racional, extra organizacional; b) Los límites de la visión

exógena de los intereses y el desgaste de los incentivos; c) La heterogeneidad del sector gubernamental.”¹⁸

La supervivencia de un organismo gubernamental, sin duda se encuentra amarrada en buena parte de la información y su control, la forma en que se definen resultados y objetivos, las vicisitudes políticas, las negociaciones constantes, las interacciones y formas organizacionales, explican ampliamente el comportamiento específico y el éxito o fracaso de las organizaciones.

La perspectiva organizacional de la transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones, aunque su puesta en práctica no es sencilla dado que implica costos dado sus rutinas y procedimientos administrativos, estilos de liderazgo, capacidad de tomar decisiones y, por supuesto, los intereses particulares de los individuos que trabajan en la organización en todos sus niveles, todos estos elementos interactúan para producir un resultado, un estado del mundo diferente.

La complejidad del proceso hace que sea imposible apresurarlo y controlarlo en detalle, sin embargo, el cambio organizacional presenta dos dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr verdaderas transformaciones dentro de las organizaciones gubernamentales, la primera es la racional o técnica y se refiere a cambiar las normas y procedimientos de una organización, tal y como se plasman en los reglamentos interiores y manuales de operación, la segunda dimensión es el aspecto cultural, todas las organizaciones tienen una cultura particular que es el resultado del perfil profesional de su personal, su materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera. La cultura determina la forma en que la organización percibe al mundo que la rodea y procesa esa información: la forma de tomar decisiones, de definir problemas y de establecer sus prioridades, en esta dimensión cultural el cambio organizacional implica modificar el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos de una organización.

Incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observen comportamientos acordes con la transparencia, no por ser un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional que los miembros de la organización obedecen ya sea porque están convencidos de su valía o

¹⁸ Op. Cit. 273

simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo, para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia en una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional.

No obstante es posible lograr una cultura organizacional en las organizaciones públicas, se pueden cambiar manuales de operación de la organización e introducir en ellos normas y reglas para el manejo de la transparencia, las nuevas reglas pueden ser vistas desde una molestia y distracción del trabajo sustantivo hasta como una amenaza para algunos individuos privilegiados, pero para evitar esta situación es necesario incorporar la transparencia como un valor de la cultura organizacional, para ello existen algunas estrategias que se pueden señalar como necesarias o convenientes:

“1) Todo cambio cultural necesita de liderazgo. Los líderes de la organización tienen una posición simbólica que debe aprovecharse para impulsar los nuevos valores. Los directivos de la organización deben mostrarse convencidos del proceso de cambio y apoyarlo en todo momento... 2) Debe generarse un sentimiento de equidad alrededor de las nuevas reglas. La dirección de la organización debe preocuparse por mostrar a todo el personal que las nuevas reglas del juego son de beneficio para todos y que todos deben acatarlas por igual... 3) La preocupación por promover la transparencia debe permanecer en la agenda de la dirección durante largo tiempo para obtener resultados...”¹⁹

Las asimetrías de información son uno de los problemas organizacionales más importantes, ya que facilitan que los individuos sigan intereses propios en lugar de trabajar por los de la organización, las asimetrías de información se reducen en la medida que la información es compartida por todos y la transparencia consiste precisamente en hacer del dominio público lo que anteriormente era información reservada a unos cuantos. La transparencia, por lo tanto, es un facilitador del funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento de los intereses y objetivos de la organización.

David Arellano Gault, propone cuatro variables básicas de análisis para construir el proceso de construcción de una política organizacional de transparencia: a) Estructura del incentivo

¹⁹ RODOLFO VERGARA. La Transparencia como Problema. Pág. 26

exógeno; b) Mecanismo estructural de poder para endogeneizar; c) Flujo de los mecanismos de influencia para endogeneizar; d) Sentido organizacional de la transparencia.

El primero se explica dado que la información es un bien público, se requiere de un incentivo externo para hacer racional a la transparencia o más costosa a la opacidad, esta variable puede ser tan concreta como una instancia externa vigilante y vinculante como el IFAI en el Poder Ejecutivo Federal o tan genérica como la “opinión pública”, la clave de esta variable es su “efectividad” en modificar la estructura de costos con los actores que usan estratégicamente la información pública.

La segunda variable implica comprender la estructuración del poder en que se inserta el incentivo exógeno. La posición y vinculación jerárquica, las características administrativas y de capacidades y facultades de las áreas encargadas de impulsar la transparencia y la efectividad de esas facultades para ser cumplidas y llevadas a cabo.

La tercera variable se refiere a los mecanismos administrativos, formales e informales para que las ordenes, diagnósticos y resolución de problemas se lleven a cabo de manera continuada y en constante aprendizaje, la organización da las herramientas a su estructura encargada de la transparencia para cumplir sus objetivos, estas herramientas van desde capacitación, entrenamiento, y comunicación, hasta procedimientos de vigilancia, planeación y corrección del rumbo en el entramado organizacional, el objeto de esos mecanismos de influencia es apropiarse del “sentido” organizacional de la transparencia para introducirlo a los flujos “normales” de la acción organizada.

La cuarta variable muestra que los extremos de un continuo “transparencia es responder a los cuestionamientos” hasta “transparencia es un valor, un criterio de decisión tan importante como el de eficiencia”.

La interacción de estas cuatro variables permitirá un análisis más integral, un diagnóstico más puntual de los retos, no sólo de endogeneizar a la transparencia en una organización, sino de intentar dar dirección al sentido deseado en que se quiere construir la transparencia como criterio organizacional.

II.1.4. Los efectos e importancia de la transparencia en la relación Estado-Sociedad.

La transparencia es de suma importancia para la vida organizacional de las entidades gubernamentales, diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones.

La transparencia ha cobrado importancia dadas las reformas administrativas en diversos países que han impulsado la Nueva Gestión Pública (NGP), que la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles.

La transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que venía vislumbrando desde las últimas dos décadas del siglo XX.

Haciendo referencia a otros países durante los años ochenta y noventa los aparatos administrativos de los países desarrollados pasaron por una profunda reforma en su funcionamiento, se cuestionó el modelo de burocracia weberiana por rígido e ineficiente, lento en su capacidad de respuesta y torpe para atacar y solucionar problemas públicos, este cuestionamiento dio origen a una nueva doctrina conocida como Nueva Gerencia Pública, la cual nació y fue puesta en práctica inicialmente por países como Nueva Zelanda, Inglaterra, Australia, Estados Unidos y Canadá, aunque posteriormente ha sido adoptada por otros países aunque con algunas reformas necesarias.

La NGP aunque varía de un país a otro (dado su capacidad económica, social, cultural, etc.), tiene ideas básicas que comparten todas las versiones, la primera de ellas es sustituir el manejo burocrático tradicional de los asuntos públicos por una administración de corte gerencial, que tome en cuenta y utilice las técnicas y estrategias administrativas desarrolladas en el sector público; segundo, utilizar en la medida de lo posible, los mecanismos de mercado para la solución de asuntos públicos; y tercero, incluir una versión de "calidad" en los servicios públicos, lo que implica entender al ciudadano como un usuario o cliente al que se debe dejar satisfecho con sus requerimientos de información.

Dejar atrás la idea de que el gobierno deje de ser una organización dominada por políticos electos antidemocráticamente por un estado proveedor de servicios públicos, que se

preocupe fundamentalmente por la calidad de los mismos y la eficiencia con que son producidos estos.

La NGP sugiere crear gerentes facultados para atender y administrar un asunto público con mayor velocidad y eficiencia de lo que podría hacerlo una instancia burocrática tradicional, para ello se pretende dotar a los gerentes públicos de un nivel de autonomía para decidir y operar mucho mayor del que normalmente goza un burócrata de corte tradicional. Esta nueva corriente también pretende crear dependencias más especializadas, a veces dedicadas a un solo tema o problema del gobierno.

La consecuencia de implantar tales medidas se manifestará a largo plazo y se pasará de estructuras burocráticas responsables de desempeñar funciones gerenciales por dependencias a procesos de gobierno que producen resultados concretos que son consumidos por ciudadanos o grupos sociales usuarios. Esta idea de reeducación de la actividad gubernamental vuelve a las dependencias públicas más sensibles a las opiniones, críticas y presiones de los ciudadanos que reciben y opinan sobre los servicios públicos y que además solicitan información.

Sin embargo, las transformaciones señaladas entendidas como un cambio para lograr la mejor transparencia ha ocasionado dos problemas: *“1) Una vez que se desechan los mecanismos de control la burocracia tradicional (jerarquía, seguimiento de normas y reglas) tenemos que la flexibilidad que busca la NGP puede agudizar el problema de agencia en la administración pública, ¿cómo controlar el político o funcionario superior (patrón) a su gerente (agente) para garantizar las decisiones y el comportamiento de éste último se ajusten a los intereses del gobierno y no a los suyos propios? 2) La aparición de una variedad de organismos e instancias de gobierno semi-autónomos, responsables de temas de gobierno, servicios o políticas públicas específicas, da flexibilidad al gobierno y aumenta su capacidad de respuesta, pero puede fácilmente dificultar el control político y la coordinación entre dependencias.”*²⁰

Los mecanismos de control que existen en el modelo burocrático se relajan y debilitan debido a las reformas impulsadas por la NGP, pero si se le da flexibilidad a los funcionarios para decidir autónomamente políticas, no habrá manera de controlarlos por medio de

²⁰ RODOLFO VERGARA. La Transparencia como Problema. Pág. 30-31

autoridad jerárquica alguna, abriéndose así brecha discrecional en el actuar del mismo, lo cual puede aprovechar en beneficio propio y en detrimento de los objetivos de la dependencia.

Cualquiera que sean las políticas de transparencia que sean implementadas ayudan a eliminar o al menos a reducir las asimetrías de información que causan muchos problemas e ineficiencias al interior de las organizaciones gubernamentales, cuando en realidad la transparencia debía convertirse en un elemento importante de la relación entre el gobierno y la sociedad.

La relación Estado-sociedad se fundamenta en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos y diseñan alternativas de solución a los problemas que la sociedad le demanda, esta relación precisa el cumplimiento de un pacto de gobernabilidad, en el que la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias en el diseño e implementación de políticas públicas.

Esta delegación de autoridad faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad, administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, obligándolo también a rendirle cuentas de los actos que en su nombre realiza.

El pacto de gobernabilidad consiste en la autoridad de implantar el orden por parte del Estado, en el ejercicio de esta autoridad a través del gobierno y en la aceptación de este ejercicio por parte de la sociedad, la cual asume en el gobierno el mecanismo de dirección más adecuado.

Pero como hacer para que la sociedad esté segura de que el gobierno se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses sociales y no los propios, la única forma sería vigilarlo todo el tiempo, pero dicha vigilancia implica un costo muy alto además que sería difícil de operar, sin embargo, es posible crear instancias burocráticas que vigilen este cumplimiento y el desempeño de los funcionarios en las organizaciones gubernamentales, pero pronto sería necesario la creación de otras instituciones que vigilaran a la primera y así sucesivamente, engarzando una cadena de escasos resultados.

II.1.5. Transparencia y gobernanza.

Los cambios organizacionales recientes sufridos por los gobiernos del mundo apuntan hacia una nueva relación entre sociedad y Estado. Este nuevo esquema de relación entre sociedad y Estado, así como los flujos de información entre ambos, están transformando el significado de la acción de gobernar, haciéndolo evolucionar hacia una definición de gobierno como un proceso conjunto entre Estado y sociedad, más que como la actividad de una estructura administrativa separada de la sociedad. Este proceso permite valorar la inclusión e influencia de la sociedad dentro del ámbito gubernamental, pues el resultado final será producto de un orden negociado entre todos los actores, gubernamentales o no, que participan en el proceso de producir gobierno.

La capacidad de gobernar ahora sólo es mensurable a partir de considerar todo el conjunto de instituciones y relaciones involucradas en el proceso de hacer gobierno, así como de la contribución de la propia sociedad a la tarea de gobernarse.

Esta evolución de estructuras de gobierno hacia procesos de gobierno ha suscitado el desarrollo de un nuevo esquema analítico conocido como gobernanza.

*“Los politólogos Jon Pierre y Guy Peters definen la gobernanza como un proceso de interacción entre el sistema de gobierno y su entorno, cuya intensidad da cuenta del grado de coherencia política en una compleja red de instituciones, actores e intereses. La gobernanza destaca las transformaciones del gobierno y las adaptaciones que han tenido que sufrir para garantizar la consecución de intereses colectivos bajo condiciones internas y externas de presión”.*²¹

Pensar en términos de gobernanza ayuda a pensar en nuevas prácticas administrativas para dirigir a una sociedad y alcanzar metas colectivas, suplantando parcialmente las estructuras jerárquicas de gobierno por esquemas de gestión más dinámicos y de participación social continua.

Dentro de un contexto en el que los ciudadanos tienen la capacidad de vigilar el desempeño de los funcionarios e incidir así en los procesos y rutinas de las organizaciones públicas,

²¹ RODOLFO VERGARA. La Transparencia como Problema. Pág. 38

aquí la gobernanza ofrece una forma de pensar a la política y al gobierno, guiados por la premisa de averiguar qué actor gubernamental hace qué, cómo lo hace y con qué resultados.

Entendido así, la transparencia pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa del gobierno, permitiéndole participar como una medida de control externo sobre las acciones de los funcionarios públicos.

El éxito o fracaso en la actuación del gobierno depende cada vez más del involucramiento de otro tipo de actores, ya sea como fuentes de legitimación, proveedores de información o apoyos para la instrumentación de las políticas públicas, es decir, las posibilidades de que una acción del gobierno sea exitosa e incida positivamente dentro de la sociedad, serán mayores si las razones para dicha acción son conocidas por el público, su diseño es claro en sus objetivos y su ejecución se considera necesaria y benéfica.

Los ciudadanos involucrados estarán más dispuestos a colaborar si conocen el proceso de decisión que originó determinada política, además si conocen el objetivo que persigue con dicha acción, tendrán más elementos para cooperar, sobre todo si saben que el beneficio, personal y colectivo, será mayor al costo individual que les representa acatarla.

La transparencia como herramienta administrativa es estratégica para el ejercicio del gobierno ya que no sólo responde a las demandas de acceso a la información por parte de la sociedad, sino que además le facilita la oportunidad de desempeñar un papel más activo tanto en la toma de decisiones, como en la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos, la asunción de las labores de vigilancia por parte de la sociedad ayuda a desregular procesos y disminuir los costos de vigilancia de las organizaciones públicas, contar con un vigilante externo le permite al gobierno controlar y coordinar mejor las acciones de diversas dependencias, ya que los funcionarios públicos, al saberse expuestos al escrutinio evitan desviar sus acciones de la encomienda original, así la sociedad ayuda a que se cumplan los objetivos y misión de las distintas organizaciones gubernamentales.

El éxito de estas acciones radica en la relevancia de la información obtenida por la sociedad, de manera que ésta puede ser usada tanto para sancionar a los funcionarios públicos que

incurran en conductas irregulares e ineficientes, como para premiar a aquellos que realmente sirva al interés colectivo.

El efecto multiplicador causado por todos los funcionarios ocupados en el cumplimiento de los objetivos de su organización aumentará al grado de desempeño del gobierno en su conjunto, dotándolo de una mayor información sobre la calidad de sus servicios y las necesidades de los ciudadanos.

La transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas.

En un proceso de gobernanza, la disposición de la sociedad que acepta contribuir a ser gobernada es tan importante como la capacidad del gobierno para dirigirla, de ahí que la pertinencia de la estrategia de transparencia está determinada no sólo por la convicción que es útil en el tratamiento de cierto tipo de problemas, sino también por la existencia de las condiciones y los insumos que se requieren para producirla.

Para producir transparencia dentro de las organizaciones públicas, algunos de los insumos necesarios son la disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información, en el caso de la sociedad, los insumos requeridos son el interés por consultar la información que las organizaciones gubernamentales publican y el buen uso que se le da a la información consultada, tratando de emitir juicios objetivos sobre los procesos de decisión a los que se les da seguimiento y exigiendo el esclarecimiento de las acciones en las que se sospeche que algo no está bien, de ahí que el éxito de la aplicación de la transparencia como instrumento de mejora de la administración pública depende de la interacción constante entre sociedad y gobierno que el esquema de gobernanza supone, como si juntos conformaran una maquinaria de dos engranes que para operar precisan de su funcionamiento sincronizado, pues si uno dejara de girar, tornaría inútil el movimiento del otro, de ahí que todo esfuerzo por transparentar las paredes del gobierno sería inútil sino hay espectadores afuera que se interesen por ver lo que sucede al interior, y viceversa, el interés de la sociedad por vigilar las acciones de su gobierno sería frustrado si no existiera información disponible o si la información disponible no fuera la adecuada.

Aunque todavía estamos en el proceso de la transformación, el esquema de gobierno se parece cada vez más a un proceso de gobernanza que involucra un flujo de intercambios y negociaciones más equitativo entre el gobierno y la sociedad, dentro de este proceso, la transparencia es una estrategia de ejercicio del gobierno adecuada a esta lógica de negociaciones e intercambios de información, pues su utilización nos proporciona mayores beneficios que la imposición de medidas unilaterales o de una toma de decisiones gubernamentales “a puerta cerrada”.

La información es uno de los recursos más poderosos que puede tener la sociedad, pues más información es sinónimo de una mayor capacidad de acción, de argumentos más fuertes y de mejores instrumentos para criticar, proponer y mejorar las acciones de gobierno que definen el rumbo de la vida pública.

I.1.6. Beneficios y límites de la transparencia.

El acceso a la información, sin lugar a dudas tiene un efecto positivo en el funcionamiento del sistema económico, así como la gestión de las políticas públicas.

El libre acceso a la información pública efectivamente no puede cambiar la naturaleza y destino de la operación de las instituciones, dado que mucha de la información que se maneja es imperfecta, sin embargo, la transparencia puede hacer mucho por este tipo de instituciones y conseguir que la imperfección de la información desaparezca, se reduzca, provocando que el flujo de la información esté menos viciada por la opacidad e ignorancia.

La transparencia impacta en todos los aspectos de un país, máxime en la esfera económica, dado que la información funciona como una fuerza productiva, implica que la provisión de ésta sea en una forma más abundante y libre, de ahí que tenga un impacto favorable en el crecimiento y la productividad de la misma, pese a que no se evitan las asimetrías ni las fluctuaciones cíclicas de la economía.

Algunos efectos favorables en la economía de nuestro país se pueden resumir en lo que a continuación se señala:

- a) Desde que estallaron los escándalos corporativos en los Estados Unidos (caso ENRON), se dio un movimiento que impactó en todo el mundo y trascendió fronteras, todo ello tendiente a mejorar el acceso a la información corporativa por parte de los inversionistas. Se encontró que los sistemas diseñados hasta ese entonces, como las auditorías externas, no eran suficientes para garantizar el adecuado manejo de los recursos y sobre todo otorgar certeza para que los inversionistas pudieran tener la confianza de que la información que les proporcionaba la administración de la empresa fuera verídica. A raíz de estos acontecimientos surgieron modificaciones a los ordenamientos legales regidores del país, como por ejemplo la Ley Sarbanes Oxley, que aumentaron fuertemente las obligaciones en materia informativa para las empresas, aunque estas normas impactaron más en las economías en donde hay millones de accionistas y en las que la propiedad de las empresas se encuentra atomizada como la de Estados Unidos, trascendió las particularidades de la economía norteamericana y se ha convertido en una tendencia general, como resultado del carácter global de la mayor parte de los mercados. De ahí que las

nuevas disposiciones en materia de revelación de información por parte de las empresas así como las nuevas responsabilidades que se transfieren a los participantes en el sistema financiero no podrán asegurar que nunca más se vayan a dar nuevos escándalos corporativos derivados de engaños directivos en las empresas o bancos de inversión, pero los hará más complicados y elevará su costo de solventación, además de que la sociedad ya con un antecedente de dicha magnitud esta alerta. Todo lo anterior no impedirá nunca que surjan nuevas crisis en cualquier ámbito de desarrollo de un país, pero si limitará la existencia de prácticas fraudulentas.

- b) Los participantes en los mercados y la ciudadanía en general tiene un acceso a la información de las finanzas del sector público del que se carecía, hoy en día por ley, el gobierno y la mayor parte de las empresas públicas están obligados a entregar información acerca de sus condiciones financieras mensual, trimestral, semestral, etc., esta forma es el principio de asegurar que los recursos obtenidos a través de la recaudación fiscal tengan un reporte adecuado que pueda servir a los agentes económicos para la toma de decisiones.
- c) La información ofrecida por muchas instituciones actualmente es mucho más confiable que hace muchos años, ello debido a las metodologías empleadas en su captación y por la oportunidad de su difusión.
- d) El Banco de México estaba encargado de la emisión de la mayor parte de la información económica del país, posteriormente esta obligación fue delegada al INEGI, quien ahora proporciona todo la información fundamental del país, tales como la financiera, precios, relaciones con México al exterior, reservas internacionales, etc. Los sistemas de información electrónica han permitido que haya cada vez más oportunidad y uniformidad en la entrega de datos.
- e) Los datos respecto a las compras gubernamentales, que forman parte importante de la economía de un gobierno, ahora es más transparente que nunca, debido a las reformas establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aunque este hecho tampoco implica que desaparezca toda la discrecionalidad respecto a la asignación de recursos públicos en procesos de licitaciones o concursos, si implica un avance muy importante respecto al acceso público a la información acerca de los mecanismos de asignación de los recursos públicos al sector privado.

- f) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha establecido nuevos parámetros respecto a la información financiera que deben reportar las instituciones bancarias y otras figuras financieras.
- g) Gradualmente la información de los contribuyentes empieza a eliminar la opacidad, ello debido a la automatización de los procedimientos de cobro de impuestos así como de recolección de los datos tributarios, los causantes empiezan a generar cultura de la información, conocen y pueden tener acceso a su historial tributario, tal y como ya sucede en otros países.
- h) En el mercado laboral, se configuró el sistema de información más completo que se haya tenido desde varios años, en el los interesados pueden saber cuanto ganan y cómo se ocupan las principales profesiones y oficios, este sistema ha ayudado para la decisión al momento de elegir carrera, así como para verificar sueldos y para la evaluación de los resultados de la formación universitaria.
- i) La información regulatoria. La obligación existe para que los reglamentos emitidos por las dependencias públicas se exhiban públicamente a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, lo cual permite que los afectados por este tipo de disposiciones de carácter administrativo pueden conocer y eventualmente reaccionar ante las decisiones del poder público en materia de cambios en las reglas de operación del gobierno.

El acceso a la información es una de las más importantes tareas de la agenda política de un país, esto en el entendido de la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público, pues el derecho de acceso a la información efectivo, garantizado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que le permitirá a México avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán rendir cuentas a los ciudadanos, lo soliciten o no.

La rendición de cuentas se erige, además, en un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana. La LFTIAPG es un poderoso mecanismo de combate a la corrupción, el principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento de un sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores.

Un Estado más transparente será por consecuencia más eficiente, esta mejoría en la eficiencia estatal no sólo se reflejará en el largo plazo en un fortalecimiento del erario público, que es patrimonio de todos los mexicanos, sino también de la economía en su conjunto, la corrupción representa para la economía del país varios puntos porcentuales del PIB, al reducirse la corrupción estos recursos se podrían canalizar a actividades productivas y benéficas para todo el país.

La emisión de la LFTAIPG así como las demás normas que al efecto sean emitidas, incrementan la confianza pública en las instituciones, lo cual le permitirá al ciudadano conocer y evaluar las políticas públicas, pero no es esto lo único que se requiere, se necesita que **la sociedad se interese en el actuar del gobierno**, en el ejercicio del presupuesto, pues solo teniendo **ciudadanos interesados** en el ejercicio y actuar de las instituciones públicas, es posible que suceda esa relación bilateral, ya que no importa que tanta normatividad regule la obligatoriedad de las autoridades de proporcionar esta o aquella información, sino existe una cultura ciudadana que haga posible el interés de los individuos no sólo en la conformación del gobierno mexicano sino en el actuar del mismo y por ende ejercer el derecho a la información plasmado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si bien es cierto los mexicanos tienen este derecho plasmado en la Carta Magna, también lo que para solicitar la transparencia y rendición de cuentas de cualquier institución, primero hay que conocerlas, desde su origen, integración, facultades, etc., para posteriormente con conocimiento de causa saber lo que se pide, porque uno de los motivos más frecuentes para negar la información que se requiere a través del procedimiento plasmado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental mediante las solicitudes de acceso a la información, en específico en el Poder Ejecutivo Federal, es que, en la mayoría de los casos, el solicitante no precisa específicamente lo que quiere y por ende la información o le es negada o se le proporciona de manera limitada, ello debido a que no cuenta con el conocimiento suficiente para que los sujetos obligados puedan no sólo responder a su solicitud sino proporcionarle la información que quiere y no la que se entiende requiere. No quiero con ello proponer que la sociedad se especialice en conocer la integración del gobierno mexicano, para poder solicitar información de la manera correcta, sin embargo, si la ciudadanía exige transparencia y rendición de cuentas, es válido que la misma también se comprometa, no solo a conocer la conformación de su gobierno, sino a exigir a los tenedores del poder un ejercicio adecuado de sus funciones y como lo va hacer, pues solo conociéndolas.

La LFTAIPG ha creado nuevas oportunidades comerciales para las empresas intermediarias de información, pues existen oportunidades para empresas de recopilación y procesamientos de información pública que maneja el gobierno.

La disponibilidad de información más barata reduce las barreras de entrada de los mercados y promueve la competencia. La LFTAIPG genera mejores condiciones de inversión de negocios, pues las empresas y los particulares tendrán un mejor conocimiento de sus obligaciones ante el Estado, lo cual mejorará el cumplimiento de las regulaciones.

Los consumidores, al igual que las empresas y los ciudadanos en general, se ven beneficiados por la creación de un mercado de intermediarios de la información el cual ha facilitado la diseminación eficiente de información diversa sobre la calidad y disponibilidad de servicios públicos, investigaciones académicas, características geográficas y regionales, condiciones ambientales y laborales, y muchas otras áreas que pudieran ser de interés y de beneficio para los consumidores.

Adicionalmente, la obligación de mantener la confidencialidad de la información personal, y el derecho de los particulares a exigir la corrección de información personal en manos del gobierno hacen que los consumidores estén más confiados pues se sienten protegidos contra el mal uso de dicha información, pues al tener plena seguridad acerca de la protección, buen uso y exactitud de su información personal, los particulares podrán promover la divulgación de la misma, cuando así se autorice, para fines de demostrar un historial o antecedente favorable en determinadas situaciones.

En nuestro país las pequeñas y medianas empresas han sido beneficiadas por sistemas que reducen el costos de adquirir y presentar información como es COMPRANET en materia de compras del sector público, pues se ha podido ampliar estos beneficios a un mayor número de empresas en diferentes actividades económicas, ello debido a que el acceso a la información promueve la interacción más directa con el gobierno, que permite obtener mayor información sin tener que contar con áreas administrativas especializadas para su búsqueda, las pequeñas y medianas empresas son las más beneficiadas con estas reglas, ya que esto les permite competir con las grandes empresas en muchas mejores condiciones.

La LFTAIPG es una poderosa herramienta para la transparencia, y en ese sentido, se ha constituido en un referente internacional, pues más allá de establecer el carácter público de prácticamente toda la información que posee y genera el gobierno, la ley dispone un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal y demás poderes y niveles de gobierno, debe observar para su cumplimiento, así pues ésta Ley ha llenado el vacío institucional gracias a la presencia y actuación de los organismos que tienen, entre otras misiones, las de garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

A pesar de que la LFTAIPG obliga a las autoridades gubernamentales a emitir información, ésta no tiene efectos jurídicos vinculantes, lo cual implica que los organismos capacitados para ello puede emitir recomendaciones a los sujetos obligados que no cumplen con lo que establece la LFTAIPG pero no tiene capacidad para sancionarlas.

I.1.7. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos (I.F.A.I.), como un organismo descentralizado de la administración pública federal.

Tiene el control presupuestario indirecto y no está sectorizado, lo cual implica que no está subordinado a ninguna secretaria de estado, tiene autonomía operativa, que le permite decidir sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas: su autonomía presupuestaria le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos bajo el control normativo de la Administración Pública Federal, además tiene autonomía de decisión, que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones.

El I.F.A.I., está encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG, para el caso del Poder Ejecutivo Federal, por lo cual promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información, resuelve sobre las negativas a las solicitudes de acceso a la información y protege los datos personales en poder de las dependencias y entidades, en el caso del Poder Judicial dichas funciones las cumple la Comisión en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Poder Legislativo un Comité en la Cámara de Senadores y la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados.

La LFTAIPG garantiza el derecho que tiene cualquier persona de acceder a la información en posesión de cualquier agenda pública federal, para cumplir con este propósito en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la ley ordenó la creación del IFAI, el cual está encargado de resolver recursos de revisión de solicitudes de información dirigidas a cualquier dependencia o entidad, incluidas la Presidencia de la República, en la interpretación de la Ley, el IFAI favorece el principio de publicidad de la información gubernamental.

Además de garantizar el acceso a la información, el I.F.A.I., tiene entre sus principales atribuciones proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos adscritos en el Poder Ejecutivo de la Federación, de esta forma, el Instituto se convierte en interlocutor esencial para cualquier persona, ya que resuelve sobre las negativas de acceso a la información, así como en

autoridad en la materia para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El I.F.A.I., es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, y para efectos de sus resoluciones, no está subordinado a autoridad alguna, adopta sus decisiones para el desempeño de sus funciones, sin embargo, actualmente no cuenta con autonomía constitucional.

La autoridad máxima del I.F.A.I., es el Pleno, constituido por cinco comisionados, dicho pleno está presidido por un Comisionado Presidente, quien tendrá la representación legal del mismo. El Comisionado Presidente es elegido por el propio Pleno por mayoría calificada de cuatro votos. Este Comisionado Presidente es electo por un periodo de dos años, y se puede reelegir una sola vez. De los cinco Comisionados Permanentes, tres ocuparán el cargo durante cuatro años y dos durante siete años. Las sesiones del Pleno son privadas, aunque los acuerdos y resoluciones son de carácter público y están al alcance de los ciudadanos en el sitio de Internet del I.F.A.I.

Las funciones del IFAI pueden clasificarse en cuatro tipos:

- 1.- Las resolutivas y reguladoras son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a la información, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos;
- 2.- La función de vigilancia y de coordinación es esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal;
- 3.- La función de promoción es fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas;
- 4.- Las funciones operativas y administrativas son necesarias para asegurar todos los puntos anteriores.

Las facultades del IFAI, podemos resumirlas en 4 principales:

- a) Difundir entre los servidores públicos y los particulares los beneficios de acceso a los documentos públicos, así como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de los mismos;

- b) Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y respondan las solicitudes de acceso a la información, así como a los datos personales y su corrección;
- c) Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al Instituto resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información pública y de datos personales y genere registros electrónicos del envío y recepción correspondiente; y
- d) Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; y vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la ley.

Atribuciones del Pleno.

Entre las principales atribuciones del Pleno del IFAI, están las siguientes:

- a) Ejercer las atribuciones que al Instituto le otorgan la Ley, el Decreto de creación, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que le resuelven aplicables;
- b) Designar al comité de información del IFAI;
- c) Aprobar la versión pública de las resoluciones que tome el Pleno; la suscripción de convenios, contratos, bases de colaboración y demás actos consensuales a celebrarse con terceros, y los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los Poderes Legislativos y Judicial, los sujetos obligados, los estados, el Distrito Federal, los municipios u otras personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y
- d) Aprobar el sistema de desarrollo profesional, ingreso y separación del personal del Instituto de conformidad con el Estatuto de Servicio Profesional de Carrera, entre otras.

Como se mencionó anteriormente el IFAI, tiene autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, y tiene facultades para vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG y resolver sobre las negativas de acceso a la información únicamente sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, todas las Secretarías de Estado, y la Procuraduría General de la República.

Los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos como el IFE, el Banco de México, la CNDH y la UNAM, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones de la LFTAIPG, el IFAI no tiene estas atribuciones sobre dichas instancias porque su autonomía es constitucional.

Además el Pleno, el IFAI tienen una Secretaría Ejecutiva, una Contraloría Interna y 10 Direcciones Generales. Se han hecho comparaciones con otras dependencias, en las que se menciona que el IFAI tiene más direcciones generales que algunas secretarías de estado.

El IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, elementos indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, por ello necesita contar con diferentes direcciones generales que tienen funciones específicas muy importantes para lograr el cumplimiento de las misiones del instituto de manera independiente.

Al crearse el IFAI se tuvo especial cuidado en el diseño organizacional para evitar duplicidades e ineficiencias, la labor del IFAI es amplia ya que tienen que promover y evaluar el cumplimiento de la LFTAIPG en toda la Administración Pública Federal, por lo que si con base en comparaciones se debilitara su estructura, el Instituto no podría dar los resultados que la sociedad espera.

Cabe mencionar que la LFTAIPG faculta al IFAI para conocer toda la información que posea una dependencia gubernamental, sin importar si para esta dependencia se trata de información confidencial o reservada, lo cual implica una gran responsabilidad para el IFAI y refleja la confianza que la sociedad ha depositado en éste. Cualquier cuestionamiento sobre esta facultad debe tener en cuenta que, sin atribución cuasi-jurisdiccional otorga por ley, el Instituto no podría hacer valer la LFTAIPG, y por lo tanto sería incapaz de garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública.

Sin embargo, no todo ha sido positivo en la creación del IFAI ya que algunas dependencias gubernamentales han mostrado cierta preocupación en relación a ciertas disposiciones del reglamento de la LFTAIPG que probablemente obligarían a las entidades a canalizar

mayores recursos humanos, administrativos y materiales para cumplir con sus obligaciones de transparencia. Al respecto debe aclararse que la instalación de las Unidades de Enlace no ha tenido ningún costo adicional, pues su creación se hizo tomando en cuenta los recursos humanos y materiales ya existentes en las dependencias, además los lineamientos de acceso a la información y datos personales establecen que los costos de reproducción y/o envío de los resultados de las solicitudes de información serán en su mayor parte cubiertos por los solicitantes.

II.2.- RENDICIÓN DE CUENTAS.

II.2.1. La función administrativa del Estado y su relación con la sociedad.

Los elementos que caracterizan a un Estado democrático contemporáneo son en primer lugar, la renovación de los titulares de los órganos de poder, mediante procedimientos periódicos, pacíficos, confiables, secretos y la existencia de derechos fundamentales, que además tengan una garantía jurisdiccional para su ejercicio efectivo, que haya controles políticos eficientes, que el poder se ejerza de manera razonable, tolerante y equitativa.

Otro aspecto es el acceso al poder, a la justicia y a la riqueza como elementos característicos del Estado constitucional democrático contemporáneo, adicionalmente se ha desarrollado, un amplio núcleo de referencias y reflexiones en torno a los derechos de las minorías. Se ha abandonado el viejo concepto de que la democracia es el gobierno de la mayoría y estamos en un nuevo periodo en el que entendemos que la democracia es el gobierno de todos.

La transparencia es otro de los elementos que caracterizan a un Estado constitucional democrático, porque está vinculada con la defensa de los derechos fundamentales y con la posibilidad de limitar al Estado en cuanto a que no afecte derechos y actúe de manera razonable además está relacionada con el ejercicio de los procesos electorales.

Se debe distinguir cuáles son los sujetos que están obligados a la transparencia y cuál es el objeto de la misma, y distinguir que transparencia y responsabilidad son dos cosas distintas, un elemento característico del Estado es el control del poder, se puede saber lo que una autoridad hizo, pero no es suficiente para que con eso se hable de responsabilidad, eso no hace responsables a las autoridades, lo que las hace responsables es que existan mecanismos, generalmente políticos, por el control de su actuar.

Podemos enterarnos por la vía del acceso a la información de una serie de actos que pudieran ser contrarios al interés público, en los que incurrió, un servidor público, y conformarnos con el solo conocimiento de ese hecho, o bien solicitar a través de los medios idóneos a la rendición de cuentas.

“En México, y en casi todos los sistemas hay una visión restrictiva del derecho a la información con respecto a los sujetos obligados, porque se ha concentrado sólo en los órganos del Estado, esto corresponde a una visión del siglo XVIII. Porque en aquel siglo el enemigo a vencer era el Estado absolutista y toda la gran construcción doctrinaria del iluminismo, de la ilustración, en Francia, en Austria, en Bélgica, en los Países Bajos, en Alemania, se elaboró pensando en que el Leviatán, como le llamó Hobbes, era el enemigo a vencer, era el Estado la fuente de los males y de la opresión.”

Todos los sistemas constitucionales construidos en el siglo XVIII, que fueron esencialmente el estadounidense, el francés y, a partir del siglo XIX, el resto de Europa y, por supuesto, en América, tuvieron en mente la construcción de un sistema de defensa de los derechos frente al poder político.

Sin embargo, la traslación de los servicios del ámbito público al ámbito privado ha hecho que los mexicanos, tengan derechos frente a los servicios públicos prestados por el Estado, pero ninguno frente a los servicios públicos prestados por los particulares y los particulares son intangibles. Los particulares no rinden ningún tipo de información acerca de los aspectos que nos interesan, cabe señalar que ante esta deficiencia, algunos sistemas constitucionales constituyen lo que se llama el *Drittwirkung*, la defensa de los derechos ante particulares y, posteriormente, amparo contra particulares el cual ya existe en países como Colombia y Argentina, en donde se ha desarrollado un sistema de defensa de los derechos de los particulares frente a particulares.

En México, esto significa rezago porque se sigue enfocando toda la atención sólo hacia entes estatales, no se puede pensar que los órganos abocados a transparentar no sean transparentes, por ejemplo, los medios de comunicación como señala el Secretario de la Función Pública, con una acción ciudadana llamada *hábeas data*, no existe la posibilidad de que se obligue a que existan minutas de las reuniones de liberación y decisiones tomadas en las sesiones de trabajo de los Secretarios de Estado y de los altos funcionarios públicos.

No existe la obligación de los altos funcionarios de dejar en sus propios expedientes la motivación y fundamentación de sus decisiones para que justamente cuando se pida la información se sepa qué hicieron, por qué lo hicieron, con qué objeto lo hicieron y con qué fundamento lo llevaron a cabo, no se conocen las actas de los consejos de administración de

los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y resulta, nada menos, que de ahí (en el caso de las empresas de participación estatal), proceden nuestro mayores recursos, para el sostenimiento de la sociedad mexicana.

No se ha hecho una ley para regular la acción de los cabilderos, de manera que tampoco se conoce cuáles son los niveles de compromiso que los legisladores adquieren o los niveles de presión a los que están sujetos cuando tramitan una ley y eso deja a la ciudadanía en la indefensión absoluta, porque los ciudadanos no saben por qué se legisla en un sentido determinado, eso es opacidad.

Es difícil concebir una democracia sin la existencia de un sistema eficaz de rendición de cuentas, más aun, la rendición de cuentas en una democracia no sólo deriva de una voluntad política, sino fundamentalmente, de una obligatoriedad frente a la sociedad.

La información, la justificación y la sanción son parte permanente de este juego; gobernantes, políticos, funcionarios, deben informar sobre sus decisiones; no sólo es hacer públicas las decisiones tomadas o ejecutadas, sino los argumentos y las justificaciones que llevaron a dichas decisiones, nos quedamos sólo en la preocupación de si la información está disponible o no, sin embargo, un sistema de transparencia y rendición de cuentas deberá, incluso, incorporar los argumentos detrás de las acciones, las justificaciones para la toma de decisiones.

Es necesario puntualizar que el acceso a la información es lo que garantiza la cualidad de transparencia y ésta, a su vez, es un instrumento fundamental para la rendición de cuentas.

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos que, bien utilizados, permiten abatir la corrupción, disminuir la opacidad del ejercicio público y combatir la crisis de representatividad, ya que dan a conocer claramente quiénes son responsables del beneficio o perjuicio que recibe la sociedad desde las acciones gubernamentales y legislativas, además de conocer a fondo estas decisiones.

El acceso a la información, junto con la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas *“inciden directamente en el perfeccionamiento del sistema democrático pues contribuyen a que una multiplicidad de actores –entre los cuales destacan los organismos no*

gubernamentales, la sociedad civil, el ámbito académico e, incluso, los propios poderes del Estado- reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del poder”.

Es innegable el avance significativo que ha habido en materia de transparencia y acceso a la información en los últimos años, sin embargo, aún falta mucho por hacer en el terreno de la aprobación y ejercicio ciudadano de estos derechos.

Desde hace varios años organizaciones de la sociedad civil realizan ejercicios ciudadanos alrededor del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas de los órganos de gobierno. Los resultados de los estudios más recientes permiten advertir que las leyes en la materia son un avance sustantivo ante la opacidad que se mantenía en administraciones anteriores, se considera que son herramientas útiles, que reconocen en parte el derecho a la información como un principio democrático y de civilidad, sin embargo, también se identifica la necesidad de revisar las leyes existentes, para su mejora continua.

El tema de la ciudadanía organizada se ha colocado entre las preocupaciones de la agenda política y pública en los estados, existen ahora al alcance del público datos elementales como los salarios públicos generales que antes de la ley no se conocían, aunque se sigue considerando que sigue oculta la mayor parte de la información relevante para la rendición de cuentas.

Para subsanar estas limitaciones se requiere que, tanto el gobierno como los diferentes sectores de la sociedad civil, se comprometan decididamente con la transparencia y la rendición de cuentas, lo que significa que más allá de ejercerlos dentro de sus espacios de participación, sean capaces de compartir con la ciudadanía la importancia de una participación bien informada, que la lleve a tomar decisiones críticas y responsables.

Es prioritario que se centre toda la atención en la forma en que el marco institucional y legal, está o no promoviendo cabalmente los mecanismos de acceso a la información y de participación ciudadana.

La aprobación de los marcos legales en materia de acceso a la información pública, obliga a la rendición de cuentas sobre los actos de gobierno buscando la transparencia, el combate a la corrupción e ineficacia administrativa y el abatimiento de la impunidad.

Los marcos legales aprobados establecen que los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y universidades, los partidos políticos, así como el resto de las entidades de interés público y cualquier persona que reciba recursos públicos federales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, deberán acatar los mandatos de la Ley para que permitan el acceso libre a la información.

Es necesario abrir los sistemas de información que faciliten la labor legislativa y judicial, además de ampliar los espacios de control dentro de la sociedad, y convertirlos en contrapesos internos de la actuación del gobierno.

Para poder lograr esos contrapesos, el elemento que puede facilitarlo es una transparencia que permita conocer las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, que la información sobre los costos y recursos comprometidos en la misma y su aplicación sean accesibles, claras y se comuniquen al público en general.

En este sentido la transparencia tiene que ver con la acción propia del gobierno sobre:

- Los problemas o causas sociales que generan la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos;
- Los resultados esperados con la acción gubernamental;
- Los mecanismos y lógicas de aplicación de los recursos;
- Los recursos humanos y administrativos empleados;
- Los recursos presupuestales utilizados en el presente y comprometidos en el futuro;
- Las fases de la acción y su duración;
- Las referencias para la evaluación de la acción pública y los resultados esperados con el programa, a posteriori;
- La identificación de los impactos sociales; y
- Los costos económicos finales.

Otro componente de la transparencia es la responsabilidad, así como cada acción pública o uso de recurso presupuestal debe aclarar el proceso y fines de la acción, debe, también, identificar al responsable de ejercerla y rendir cuentas.

Identificamos cuatro niveles de responsabilidad

- Responsables de la decisión;
- Responsables de la aplicación;
- Responsables de la supervisión; y
- La sustentación jurídica del acto u omisión y los grados de discrecionalidad en la decisión y ejecución.

Aunque la transparencia en el uso del gasto, los fines y contenidos de los programas y los responsables no son suficientes para general los contrapesos, sí facilitan la tarea de los controles externos.

El desarrollo de dichos contrapesos sólo será posible a través de la rendición de cuentas que supone la existencia de una instancia de autoridad capaz de supervisar, evaluar y llamar a cuentas al responsable de la acción pública.

Señalado lo anterior, el gobierno debe:

- Impulsar una Ley de participación ciudadana que reconozca mecanismos tales como: revocatoria de mandato, plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, entre otros. Esta Ley deberá estar armonizada con las leyes de transparencia y acceso a la información pública y la ley de fomento a las actividades de las organizaciones civiles;
- Comprometerse decididamente y avanzar en la apertura y en la rendición de cuentas;
- Colaborar para que las leyes en la materia funcionen para promover cambios que la perfeccionen e involucrar a la sociedad en las decisiones que le conciernen;
- Contar con un régimen de responsabilidades para sancionar de manera eficiente a las y los funcionarios que no proporcionen la información solicitada y, por consiguiente, que su gestión no sea transparente;
- Combatir la corrupción y la opacidad que imperan en el ejercicio del poder público;
- Subsanan los vacíos en los marcos legales existentes para que el derecho a la información sea una realidad en el ámbito nacional;
- Fortalecer a los Institutos, Comisiones y Consejos de Acceso a la Información, discutiendo y resolviendo sobre su autonomía, su independencia, sus capacidades jurisdiccionales y su ámbito de acción;

- Promover procesos de educación de los servidores públicos y de la información pública gubernamental;
- Diseñar un sistema de información de funciones y actividades concretas realizadas por los órganos de gobierno, incluido tanto el Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial, para que expliquen en qué están ejerciendo su presupuesto y sus labores en forma clara, sencilla y verificable.

Las instituciones públicas garantes del ejercicio de acceso a la información deben:

- Promover la cultura de la transparencia como una actividad central de su quehacer;
- Definir con claridad los criterios de clasificación y reserva de la información incluida en las leyes y limitar la discrecionalidad de los órganos públicos para brindar información;
- Redefinir a los sujetos obligados que responden o no a la observación de los órganos garantes de la transparencia y acceso a la información, a partir de una discusión pública incluyente de varios sectores civiles y sociales;
- Plantear mecanismos eficientes para sancionar los incumplimientos de las responsabilidades en materia de transparencia y de provisión de información por parte de los servidores públicos;
- Crear mecanismos de retroalimentación que permitan conocer las necesidades de información de la población y la presentación de la misma;
- Evitar el costo excesivo de la información en sus diversas modalidades.

La Sociedad Civil debe:

- Continuar desarrollando mecanismos accesibles para el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos a partir del monitoreo y seguimiento al uso de los recursos del erario, de los programas sociales en sus ámbitos de referencia, los procesos electorales y, en general, de las decisiones que afectan su vida y de la comunidad;
- Sin importar su naturaleza, las organizaciones civiles deben incorporar en sus agendas el tema de la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública y del propio quehacer institucional;
- Profesionalizar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y avanzar en el diseño de una metodología eficaz para la contraloría ciudadana del ejercicio público;

- Continuar impulsando procesos educativos sobre los marcos legales en materia de transparencia y acceso a la información.

Se supone que los diputados representan al pueblo y a su vez éste delega en ellos su autoridad, Los diputados a su vez, delegan su autoridad por medio de la legislación al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial. Hay una cadena de rendición de cuentas ya establecida en el sistema democrático.

Esta relación de principal-agente, delegación de autoridad de uno a otro, debería ser suficiente para asegurar un Estado democrático. Estructuralmente, las elecciones no llaman a cuentas a los funcionarios no electos, hay problemas graves de asimetría de la información entre los electores y los elegidos, y las elecciones únicamente funcionan como mecanismos de rendición de cuentas ex post. La situación se torna peor cuando sumamos a estos problemas estructurales las flaquezas de las instituciones democráticas existentes. La pobreza del debate político, la brecha que separa a la sociedad política de la sociedad civil, el carácter clientelar de muchos partidos políticos, el abuso del financiamiento privado desvirtúan aún más la capacidad de las elecciones de servir como efectivos mecanismos de rendición de cuentas.

La comunicación entre la sociedad civil y el gobierno es confusa. Los vicios de la democracia electoral se relacionan entre sí formando un círculo vicioso, el hecho de que los ciudadanos sean externos al gobierno hace mucho más difícil que tengan una información adecuada para que puedan ejercer su función de rendición de cuentas de alguna forma más allá del ex post.

La falta de información obstaculiza a los ciudadanos la posibilidad de ejercer efectivamente un control o simultáneo y participar directamente en las labores del gobierno.

La limitación a la rendición de cuentas ex post, o sea la exclusividad de esa forma de rendición de cuentas, hace sentir a los ciudadanos que son poco importantes para el funcionamiento del gobierno, minimizando su inclusión y participación.

Mark Bovens incluso ha planteado que el derecho a la información debería considerarse como la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles,

políticos y sociales, caracterizados en los textos clásicos de T. H. Marshall, quien plantea que hay tres grandes olas históricas de derechos humanos: luego los políticos, del voto, de participación en política; y la tercera en la que se encarnan los derechos sociales, por ejemplo, en la Constitución mexicana, que es la primera Constitución social en el siglo XX, 98 en el mundo. Realmente, afirma este autor, deberíamos de ver el derecho a la información como una cuarta gran ola, justamente porque vivimos en un mundo globalizado, en la sociedad de la información y por ello hace falta el derecho a la misma. De lo contrario terminaríamos igual de desempoderados y descuidados como en las épocas pasadas.

Bovens también hace una distinción muy importante, entre lo que él llama leyes y reglamentaciones que defienden y buscan mejorar la “higiene pública” y las leyes y las reglamentaciones que están ligadas a esfuerzos por construir un derecho a la información basada en la ciudadanía.

De manera similar, Alasdair S. Roberts plantea que la participación ciudadana en el control gubernamental no es solamente una posibilidad productiva, algo deseable, recomendable, positiva, sino que realmente es una obligación de los ciudadanos. En consecuencia, tener derecho al acceso a la información pública es importante no nada más porque protege o defiende un derecho, pero también porque permite al ciudadano cumplir con su obligación. Si no tiene información ¿cómo va a poder cumplir con esa obligación?

II.2.2. Conceptos y orígenes de la figura “Rendición de Cuentas”.

El origen etimológico del término rendición de cuentas se origina en inglés y en la ciencia política comparada, en inglés se denomina *accountability*, término que no tiene un equivalente preciso en el idioma español ni una traducción exacta, sin embargo, el que más se utiliza es rendición de cuentas.

Dubnick señala que en algunos idiomas romances existen palabras similares como “responsabilidad”, y en idiomas de origen germano “responsability”, en ambos casos no tienen el mismo contenido, de la misma manera, las palabras usadas en ruso y francés tampoco captan el significado total del término inglés, ambos idiomas usan palabras con raíces en la palabra francesa “*comptes a rendre*”, el cual es el mismo origen del término “rendición de cuentas” en español.

El diccionario Oxford define a la palabra “*accountable*”, como a alguien que es “*Liable to be called to answer for responsibilities and conduct; able to be reckoned or explainen*” y “*accountability* como “*obligation to give a reckoning or explanation for one’s action’s*”, sin embargo, Starling señala que un buen sinónimo de *accountability* es responsabilidad o *answerability*.

Así pues rendición de cuentas como traducción inexacta de la palabra inglesa “*accountability*”, en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo: ser responsable ante alguien de algo”.

El término *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas sugiere que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad, de ahí que el término inicial precise una rendición obligatoria de cuentas, dicho concepto implica la exigencia igual de cuentas, de ahí las obligaciones de unos son los derechos de otros, es decir, contempla a las dos partes involucradas, a los que rinden cuentas y a los que exigen cuentas.

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente 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, los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

Podemos de igual manera entenderla como el requerimiento realizado a una organización, ya sea pública o privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas, la rendición de cuentas favorece una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y en la elaboración de las políticas públicas.

Así mismo, “Responsabilidad política”, se usa con frecuencia como la traducción de *accountability*, porque en efecto *accountability* significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos, pero responsabilidad política no transmite el significado completo del término anglosajón, ya que se puede ser responsable sin necesidad de dar cuenta de uno a nadie, Schedler: *“la rendición de cuentas presupone responsabilidad personal, pero esta última puede existir sin rendición de cuentas. Se puede ser responsable por algo sin ser responsable ante alguien”*.

Por ejemplo: Un monarca puede ser responsable en términos políticos (esto es, ser un gobernante virtuoso que actúe para beneficio general) y no tener la obligación de dar cuenta de sus actos a nadie. Un legislador puede ser responsable políticamente porque analiza la legislación que vota, atiende las sesiones de la asamblea, y sin embargo, no estar sujeto a la obligación de reportar sus actos. El gobernante absoluto es responsable de sus actos de gobierno pero no está obligado a rendir cuentas a nadie.

La responsabilidad política no implica necesariamente obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento.

Otro término semejante al de rendición de cuentas es “responsividad” y que algunos también traducen como “sensibilidad política”. La responsividad se refiere a la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la

sociedad; en palabras de Manin, Przeworski y Stokes, la responsividad se da cuando “el gobierno adopta políticas señaladas por los ciudadanos como preferidas”, para Luis F. Aguilar, responsividad es “la disposición de responder apropiadamente a las demandas y planteamientos de problemas de los ciudadanos”.

Según Luis F. Aguilar, rendir cuentas es una obligación genérica que no aborda el asunto de la oportunidad y calidad de la respuesta de los gobiernos, en su opinión, puede haber “rendición de cuentas no responsiva” (non-responsive accountability) cuando se rinde cuentas sin oportunidad, prontitud, cortesía y confiabilidad de los datos: mientras que la “rendición de cuentas responsiva” (responsive accountability) se da cuando se informa y responde con calidad, respeto y oportunidad.

Farejohn opina que la rendición de cuentas y responsividad son diferentes y, en última instancia, la rendición de cuentas es un medio para estimular la responsividad del gobierno, un gobierno puede ser responsivo sin estar obligado a rendir cuenta de sus actos.

“Control” y “fiscalización” son términos que también se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo, control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones, en ocasiones, el poder legislativo inicia muto propio el proceso fiscalizador y la única obligación del poder ejecutivo es responder a la información solicitada, en este caso se trata de un proceso unidireccional en el cual el congreso cuenta con las atribuciones para solicitar información y sancionar en caso de que no se proporcione, esta vigilancia inicia desde el legislativo sin que el ejecutivo esté obligado a iniciar dicho proceso, por ello el control y la fiscalización deben ser vislumbrados como unos de los de mecanismos de un sistema de rendición de cuentas, mismo que abarca, además otros instrumentos y obligaciones que nacen de los propios gobernantes.

Finalmente el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas, la transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información a la vista de quien lo requiera, de los interesados para que

la revisen, analicen, y en su caso, la usen como mecanismos para sancionar en caso de que existan anomalías, así pues la transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, por eso no son sinónimos.

A pesar de la preeminencia alcanzada por el concepto de rendición de cuentas así como del substancial debate que el mismo ha generado, no existe un consenso unívoco acerca de la naturaleza de la idea de rendición de cuentas, de su alcance y contribución al gobierno representativo o sobre los distintos tipos de mecanismos de rendición de cuentas que comúnmente se encuentran en todo régimen democrático.

Es en años recientes que el término se ha popularizado constituyéndose en una de las principales preocupaciones ciudadanas, el fortalecimiento de las instituciones y mecanismos de rendición de cuentas se presenta como uno de los mayores desafíos de la etapa de mejoramiento de la calidad institucional de las nuevas democracias.

La falta de rigor analítico para usar el concepto “rendición de cuentas” provoca que en ocasiones se use como sinónimo de algunos conceptos con los que guarda estrecha relación pero que son diferentes, entre ellos responsabilidad política, responsividad, control, fiscalización y transparencia.

Para algunos el concepto se puede resumir a que los actores tiene que responder sobre sus acciones y sus consecuencias, mientras que para otros implica el responder por acciones pasadas, en relación con las decisiones que precipitaron esas conductas, la sabiduría de estas y el nivel en el que estas decisiones fueron adecuadas y eficientemente implementadas, así como el valor por sus afectos.

Originalmente se consideraba que la rendición de cuentas se ejercía en el momento de las elecciones, a través de la cuales, los votantes premiaban o sancionaban a los partidos y funcionarios.

Este entendimiento suponía que en las elecciones, los políticos rendían cuentas ante su electorado, en este tipo de rendición la relación entre los actores es de tipo intermitente, se caracteriza por ser un proceso retrospectivo en el que se juzga al término de la gestión, sobre decisiones tomadas, acciones ejecutadas y resultados visibles.

Las elecciones así pues son un tipo de rendición de cuentas que sólo se realiza ex – post y de manera intermitente, lo que es poco funcional para la complejidad de la problemática a lidiar por las democracias modernas, esto fue haciendo evidente la necesidad de crear mecanismos más sistemáticos para revisión de procesos que permitieran tener un control más fino sobre la gestión gubernamental.

RENDICIÓN DE CUENTAS POLÍTICA.

La creación de mecanismos y procesos que atendieran más de cerca la gestión pública generó un conjunto de contrapesos y relaciones de autoridad, al que se le dio el nombre de rendición de cuentas política o “political accountability” y a que equivale a lo que se llama rendición de cuentas horizontal, de la cual hablaremos más adelante.

RENDICIÓN DE CUENTAS ABIERTA A LOS INVOLUCRADOS.

Dado que la rendición de cuentas implica el responder a la confianza pública no puede ejercerse sólo al interior del estado, para muchos autores debe estar abierta a los involucrados, por lo que se le ha llamado en inglés “stakeholder accountability”, este entendimiento de rendición involucra una visión más abierta y participativa en el entendimiento de a quién se le rinden las cuentas.

Una característica central de este avance es que ésta no está ligada a relaciones de jerarquía o a procesos particulares o métodos administrativos, en este tipo de rendición el derecho de demandar respuestas no es más exclusiva de una autoridad formal, sino de cualquier grupo o individuo que pueda afectar o sea afectado por una organización.

Este tipo de participación, es por tanto, bastante más pro- activo y participativo y la rendición no se entiende en retrospectiva, sino como algo dinámico y en proceso, por ello uno de los actores que más espacio tiene para involucrarse en este tipo de rendición de cuentas es la sociedad civil.

RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL.

O'Donnell entendió que tanto la sociedad como los medios podían ejercer un cierto tipo de rendición de cuentas sobre el estado, al que llamo “rendición de cuentas vertical” que es muy

similar a lo que otros autores han denominado rendición de cuentas social o social accountability, de igual manera de este tipo de rendición hablaremos más adelante.

Podemos resumir que en esencia en el ámbito político se puede afirmar que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, y por otro lado la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violando sus deberes públicos.

El término rendición de cuentas “accountability”, forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, toda vez que expresa de manera nítida la preocupación por los controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder, en las últimas décadas, la noción de rendición de cuentas se ha instalado como un aspecto central del buen gobierno, pues expresa uno de los valores centrales de la democracia; esto es que el gobierno se someta a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los asuntos públicos de ahí que diversos grupos han demandado mayor transparencia y mejores controles sobre la actividad gubernamental, desde la sociedad civil al periodismo, de la oposición a los organismos internacionales, los gobiernos se han visto obligados a aceptar e incorporar dichas demandas a través de la actualización de los mecanismo de control tradicionales y de la creación de nuevas agencias e instrumentos de supervisión.

Siendo así, la rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia ubicua en el mundo político democrático, pues la democracia implica rendición de cuentas, en nuestro país particularmente se tuvieron décadas de gobiernos irresponsables, sin embargo, ahora la implementación de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una de las primeras aspiraciones de nuestra joven democracia, aunque el significado del término en ingles accountability no tenga algo preciso en español, ni una traducción confiable, sin embargo, se puede traducir en control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad.

II.2.3. Justificación de la Rendición de Cuentas.

La rendición de cuentas se ha convertido en un mecanismo a través del cual se miden resultados contra estándares u objetivos y/o por medio del cual se compara el rendimiento de diferentes agencias públicas o privadas, tornándose así en una herramienta particularmente útil para mejorar servicios, planear estrategias y solucionar problemas.

Como se vio anteriormente el concepto implica una obligación y las explicaciones resultantes para satisfacerla, es parte de un proceso a través del cual las organizaciones y/o individuos obligados deben responder por sus actos.

Aunque es un término utilizado comúnmente ya por la ciudadanía, es desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que tiene derecho de pedir cuentas a sus gobernantes representativos en todas las jerarquías existentes, para lo cual, debe estar enterado e informado sobre como se puede ejercer este derecho que por ley tiene desde hace ya mucho tiempo.

Si bien es cierto que del periodo comprendido de 1917 a 1997 el termino se había utilizado para denotar la obligación de los gobernantes de mantener a los ciudadanos informados sobre sus actos y decisiones, también lo es que el término era poco utilizado por los políticos y académicos además de que no era aplicado y mucho menos respetado, esto a pesar de que la constitución establece un sistema de pesos y contra pesos y rendición de cuentas, sin embargo, en la práctica rendir cuentas no fue prioridad de los gobiernos posrevolucionarios ni una exigencia de la sociedad, es a partir de 1997 que el concepto se retoma, sin embargo, hasta el año 2000 se propuso la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que lo regularía, misma que fue aprobada en 2002 y puesta en vigencia a partir de 2003, en ella se contempla la existencia del IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos), órgano de la Administración Pública Federal con autonomía presupuestaria y decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información y la rendición de cuentas para que los gobernantes, tengan la obligación de responder a los ciudadanos, resuelve sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y protege datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Es importante mencionar en este contexto que la transparencia no tiene que ver con rendir cuentas ya que la primera obliga los gobernantes o funcionarios a colocar la información en un estilo de “vitrina pública” para que los ciudadanos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso utilizarla como mecanismo para sancionar en el caso de algunas anomalías., de ahí que muchos autores consideran que las sanciones conforman un aspecto indispensable de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas por parte del Estado facilita que los individuos puedan conocer la información que está en manos del gobierno, al mismo tiempo, busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos y hacer del conocimiento a sociedad cuestiones fundamentales sobre concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios, lo cual sirve para incrementar la eficiencia gubernamental e ir fortaleciendo una cultura de rendición de cuentas en los servidores públicos. Asimismo, tener registros y rendir cuentas de los actos y procedimientos administrativos y de las decisiones definitivas de las autoridades, establece una mejor relación entre el gobierno y la sociedad, a la larga los ciudadanos cuentan con un instrumento que transforma e incluso mejora el ejercicio del poder.

La noción de rendición de cuentas encierra una dimensión legal y una política:

1. La dimensión legal del concepto hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos están enmarcadas legal y constitucionalmente. La separación de poderes, el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos al interior del estado, el reconocimiento de garantías y derechos fundamentales son algunos de los mecanismos clásicos orientados a limitar la arbitrariedad del poder del estado. El marco legal-constitucional divide al estado en una serie de jurisdicciones legales rigurosamente circunscriptas, los derechos fundamentales, por otra parte, actúan como mecanismos de delimitación entre sociedad civil y estado y de protección de la autonomía de la sociedad civil, ambas estructuras legales requieren de agencias de rendición de cuentas que supervisen su efectivo cumplimiento y que intervengan en aquellos casos en que exista violación del debido proceso o de la legalidad. Las agencias de control de la legalidad se ocupan precisamente del problema de cumplimiento de las normas legales y de los procedimientos administrativos, par que la dimensión legal de la rendición de cuentas se efectivice es necesario que existan

agencias estatales con capacidad efectiva de fiscalización y de sanción. Estas agencias pueden ser oficinas funcionalmente especializadas en el ejercicio de la rendición de cuentas o instituciones cuya actividad principal no es la rendición de cuentas, puesto que cumplen una variedad de funciones, pero que sin embargo intervienen en el mantenimiento de los procedimientos constitucionales y garantías legales.

2. La dimensión política del concepto se refiere, en cambio, a la capacidad de la ciudadanía para hacer que las políticas gubernamentales reflejen sus preferencias, un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos poseen mecanismos efectivos de hacer escuchar sus demandas y de sancionar a aquellas administraciones que hacen oído sordo a sus reclamos políticos, usualmente se asume que las elecciones son la institución por excelencia para este tipo de control, ellas proveen un mecanismo de señalamiento de las preferencias del electorado que regularmente permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que se considera no actuaron en defensa de los intereses de los votantes o reeligiendo aquellos que si lo hicieron. La rendición de cuentas tiene como objetivo la generalización de confianza social en la democracia. La democracia representativa supone una serie de mecanismos y herramientas de control de la gestión pública que le proveen al ciudadano un reaseguro institucional contra eventuales acciones inescrupulosas o poco responsables por parte de funcionarios públicos, agencias de control estatal como las cortes, las auditorías, las contralorías, las defensorías, las fiscalías, etc., aseguran al ciudadano que en caso de que la confianza que los mismos han depositado en sus representantes se vea traicionada por parte de funcionarios corruptos o inescrupulosos, se activarán procedimientos orientados a investigar y sancionar a los responsables, la presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar confianza social en la democracia.
3. La democracia representativa descansa pues en una delicada combinación de confianza y desconfianza: es necesario lograr un equilibrio entre cierto umbral de desconfianza y confianza pues tanto un exceso ya sea de confianza o de desconfianza ciudadana en las instituciones representativas pueden ser perjudiciales para la democracia.

Las agencias de control representan, como lo ha señalado Guillermo O'Donnell, la institucionalización de la desconfianza, es decir, el establecimiento de reaseguros institucionales que actúan en el eventual caso de que la confianza que el ciudadano ha depositado en cierto funcionario o político se vea traicionada. De esta manera, la democracia representativa permite la generalización de la confianza de los ciudadanos en sus funcionarios e instituciones pues los mismos saben que incluso en el caso de que sus elecciones no hayan sido aceptadas, el sistema le provee sus propios seguros institucionales contra eventuales acciones inescrupulosas por parte de agencias o funcionarios públicos. En ausencia de efectivas herramientas de control que permitan encuadrar las acciones de gobierno dentro de las normas del debido proceso, la eficiencia y legitimidad del estado se debilitan.

Así mismo otra justificación de la rendición de cuentas es la institucionalización de mecanismos de señalamiento. Tanto los mecanismos de rendición de cuentas políticos como legales actúan como una red de señalamiento que permite corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales, ya sea desplazando o sancionando a funcionarios que incurren en comportamientos reñidos con la legalidad o estableciendo canales de comunicación que permiten a los centros de toma de decisión tener una más adecuada comprensión de las demandas y necesidades de la población.

De ahí que no se deba reducir la función de la rendición de cuentas a mera fiscalización formal sino que debe verse como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más transparentes y reflexivos que invariablemente se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad.

“Experiencias más controvertidas de una rendición de cuentas que se limita a la transparencia informativa serían las “comisiones de verdad” que se encargan de investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridos durante los regímenes predecesores. Estas comisiones como las que han operado en el Chile post-autoritario y en Sudáfrica después del apartheid, típicamente cuentan sólo con una forma “suave” de castigo –la exposición pública de los crímenes cometidos-. Dentro de sus límites han contribuido de manera muy valiosa al esclarecimiento del pasado. Sin embargo considerando la severidad de las ofensas, es muy

discutible hasta dónde esas comisiones representen un buen ejemplo de rendición de cuentas que pueda prescindir de elementos de sanción”²²

Gobiernos y agencias de rendición de cuentas se esfuerzan en transparentar la gestión pública en nombre de la rendición de cuentas, para lo cual exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones y correos electrónicos, etc., lo que implica que la rendición de cuentas arroje largos informes en papel que en ocasiones no son ni relevantes ni mucho menos comprensibles, es decir, la información que se proporciona no es de calidad.

La rendición de cuentas puede en ocasiones no tener elementos informativos, argumentativos o punitivos, sin que ello implique que sea deficiente, en sentido estricto, sería estrecha o limitada.

²² SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de transparencia 03. IFAI. Pág. Cit. 20-21

II.2.4. Los tres pilares de la Rendición de Cuentas.

El atractivo de la rendición de cuentas deriva de su amplitud y aunque el concepto es comprensivo, lejos de denotar una técnica puntual para domesticar el poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres formas diferentes para prevenir y corregir abusos de poder:

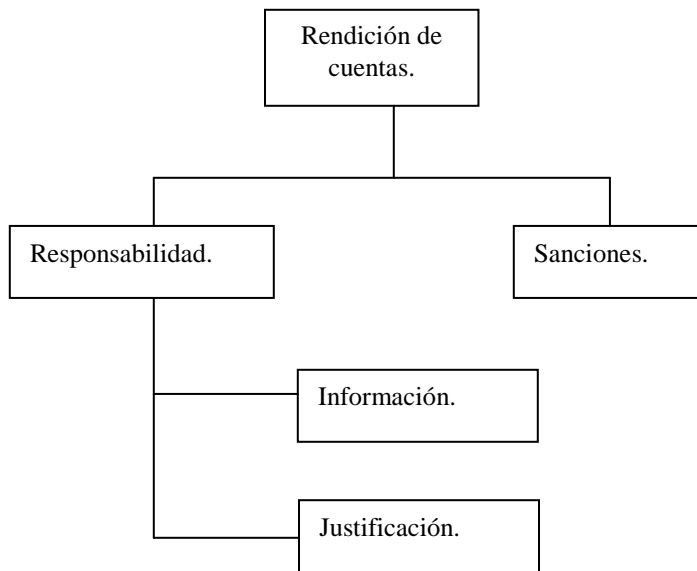
- 1.- Obliga al poder a abrirse a la inspección pública;
- 2.- Lo fuerza a explicar y justificar sus actos;
- 3.- Los supedita a la amenaza de sanciones.²³

Los tres aspectos información, justificación y castigo, convierten a la rendición de cuentas en una figura multifacética que es vigilada por la auditoría, la fiscalización y la penalización, figuras que buscan domesticar y regular el ejercicio del poder.

Rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas, y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas, pero aquí surge la pregunta ¿Qué tipo de preguntas pueden formularse?, la respuesta es dos: se puede pedir a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones o que expliquen sus decisiones y se puede preguntar por hechos o por razones, de ahí que la rendición de cuentas involucra tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios, pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.

Algunos autores han vinculado el término accountability al de answerability, es decir, la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones, es decir, responsabilidad.

²³ SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Cuadernos de Transparencia 03. IFAI. Pág. Cit. 13



La exigencia de cuentas se liga a las tareas de verificación, vigilancia y/o monitoreo, su objetivo es la búsqueda de hechos y la generación de evidencias, sigue el modelo europeo de supeditar el poder no sólo al imperio del rey sino también al de la razón.

La rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico, pues establece un diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas, así pues es sentido estricto es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino a controles mudos y unilaterales del poder, por ello no es un acto bilateral de los funcionarios públicos que los ciudadanos tengan que aceptar callados y agradecidos, al contrario la rendición de cuentas implica un diálogo crítico, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos, además cuando se exigen cuentas en ocasiones la información que se recibe no es tan precisa, confiable y de calidad como se quisiera a pesar de que la rendición de cuentas no es un derecho de petición es un derecho a la crítica y al diálogo.

En política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos guiados por la coacción, su dimensión informativa y argumentativa pues contiene elementos de coacción y castigo cuando no se cumple como debiera ser, en inglés la noción correspondiente a esta figura se denomina enforcement y describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley, lo cual implica

que los actores que exigen cuentas no solamente cuestionan eventualmente a los funcionarios, sino que también castigan el comportamiento impropio de los mismos.

La faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no sólo informen que es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman con responsabilidad las consecuencias de sus actos a pesar de que esto involucre eventuales sanciones. Ejercicios de rendición de cuentas en donde nada más se expone una conducta inapropiada sin imponer los castigos correspondientes, se ven como ejercicios débiles, ejercicios inocuos que se quedan inconclusos, lo que implica impunidad y así la rendición de cuentas no sólo parece un acto de simulación sino una restricción real del poder.

La relación estrecha entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones concurda con la idea de las instituciones efectivas, esto es, las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo y vigilancia para mantener un control y no pase desapercibido cuando alguien viola la norma, es decir, que sea una norma perfecta, sino cual sería el sentido de su origen, además la supervisión y sanción efectivas son esenciales para contar con una “estructura de incentivos”.

En la política las herramientas más comunes de castigo a las malas conductas son la exposición pública y la destitución del cargo, la publicidad como el despido son sanciones que llevan a destruir la reputación pública y carrera de un funcionario público.

Sin embargo, algunos escritores opinan que la afectación a la reputación y/o carrera de un funcionario público no es sanción suficiente al comportamiento ilegal de estos pues algunas conductas requieren sanciones más severas pues de no ser así la rendición de cuentas se convierte en una figura “sin consecuencias reales”.

II.2.5. Estructura interna y dimensiones de la Rendición de Cuentas.

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes las exigen, la rendición de cuentas pretende sacar el ejercicio del poder a la luz pública, los ejercicios confidenciales realizados a puerta cerrada carecen de confidencialidad pues la falta de publicidad los convierte en farsas.

*“ ... hay países, como México, que exigen a sus funcionarios públicos que realicen declaraciones patrimoniales, al mismo tiempo que les permiten no hacerlas públicas. Es poco probable que una rendición de cuentas “a escondidas” funcione y se perciba como una práctica eficaz de control”*²⁴

¿QUIÉN RINDE CUENTAS Y POR QUÉ?

La rendición de cuentas aplica a todos los ámbitos del actuar humano, sin embargo, lo que nos interesa es la rendición de cuenta en la política que comprende todas aquellas demandas a los tenedores del poder público.

*“Una manera convencional de rebanar analíticamente la esfera del Estado moderno produciría al menos las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial”.*²⁵

La rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisiones y los resultados sustantivos de las políticas públicas, valora las capacidades personales de políticos y funcionarios bajo criterios administrativos, es decir, pregunta a los funcionarios si sus actos se apegan a los procedimientos, si llegan a los resultados esperados y si lo hacen con eficacia, vigila la aplicación de normas de profesionalismo, bajo estándares de transparencia, austeridad y eficiencia, monitoreando constantemente el cumplimiento de la ley.

¿A QUIEN RENDIR CUENTAS?

Un punto central para definir rendición de cuentas es especificar a quién se dirige la rendición, en general se entiende que se le rinde cuentas a una persona u organismo, que ha delegado a otro para realizar una tarea o impuesto una obligación, lo que es discutible, es

²⁴ SHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuaderno de Transparencia 03. IFAI. Pág. Cit. 29.

²⁵ SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia 03. IFAI. Pág. Cit. 31.

el asunto de quién o quienes tienen derecho a demandar cuentas de esos individuos u organizaciones.

Para algunos autores, que defienden la visión de social accountability, los principales deben ser la sociedad en general, es decir, cualquier ciudadano u organización puede tener el derecho de demandar cuentas, sin embargo, muchos otros autores limitan a los actores a los votantes o a las agencias que tienen derecho para pedir cuentas.

Los autores destacan el tema de la obligatoriedad-legal o enforcement, es decir la capacidad que tienen los que ejercen la rendición de cuentas de aplicar sanciones a aquellos que no satisfacen sus demandas, la rendición de cuentas sólo existe si esta puede tener obligatoriedad legal, o enforcement; es decir si y sólo si, el agente al que se rinde cuentas puede imponer sanciones, para algunos estas sanciones van desde la pérdida de reputación, presión social, juicio político, desprestigio electoral y no necesariamente implica acción legal.

Otros autores entienden que, el problema de quienes son los principales, es una cuestión de niveles jerárquicos, para ellos la rendición de cuentas se debe ejercer de manera piramidal como un instrumento administrativo de control político u organizacional basado en la jerarquía, en el que los niveles bajos del sistema rinden cuentas a los superiores sobre ciertas políticas u objetivos trazados para la organización o agencia en su conjunto, en este enfoque la rendición de cuentas se realiza a la autoridad superior en la cadena burocrática de mando.

Este tipo de rendición puede ser muy útil en organizaciones complejas donde los directivos que manejan fondos públicos son responsables por su uso transparente y eficiente; y donde los gerentes o servidores públicos de alto nivel lo son por las decisiones y cumplimiento de metas.

Ciertamente el entendimiento de la rendición como un proceso piramidal es efectivo como mecanismo, el problema radica en ante quién es responsable la autoridad última en la pirámide de ahí que el modelo piramidal no sea altamente democrático, pues deja en unos pocos la responsabilidad de monitorear a la autoridad y la rendición de cuentas solo es efectiva cuando se responde a las necesidades de la sociedad en general.

Cooper señala que la rendición es una responsabilidad y responsividad (answerability) a un superior, sea ese una autoridad o una agencia. Obligación por su parte, es la responsabilidad que se adquiere por un nivel de rendimiento o un objetivo intangible como el “interés público”, para el dentro de cualquier jerarquía hay un orden piramidal en la relación entre los actores clave y demás involucrados, sostiene que estas jerarquías de responsabilidades deberían tener un orden inverso en sus prioridades, primero a los ciudadanos o beneficiarios, luego a los superiores segundos y finalmente a sus superiores inmediatos.

¿QUIÉN EXIGE CUENTAS?

Quienes exigen cuentas varían de acuerdo al tipo de rendición de cuentas, *“la responsabilidad por juzgar a la política por criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. En los ámbitos administrativos y financiero, las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomienda a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción. Para vigilar sobre el cumplimiento de normas de profesionalismo, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias. Finalmente, con respecto a cuestiones de legalidad y constitucionalidad, los agentes de rendición de cuentas por excelencia, los que deben tener la última palabra, son las cortes judiciales”.*²⁶

¿SOBRE QUE RENDIR CUENTAS?

Otras de las dimensiones es sobre qué deben rendir cuentas los actores, para algunos autores se rinde cuentas sobre las “promesas” o las expectativas creadas o formalmente establecidas, para otros de debe rendir cuentas sobre la sabiduría de las decisiones, los efectos de estas, los valores que informaron estas decisiones y sus impacto.

Es innegable que una buena parte del actuar de autoridades, empleados u organismos debe estar redigo por un código ético, más allá de los procesos de rendición, es también cierto que muchas autoridades y organizaciones, especialmente dentro de estas últimas, aquellas de carácter voluntario, pueden sentirse obligadas a cumplir con una meta más allá de la presión social y rendir cuentas a su causa, sin embargo, la ética y la rendición de cuentas no

²⁶ IDEM. Pág. Cit. 33

son sinónimos, las relaciones de rendición implican un contrato formal o informal en el que dos partes se comprometen a entregar y obtener resultados, así como a responder por el rendimiento y sus acciones.

Es claro que los actores deben rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos recibidos, sobre su empleo o impacto en causa de interés público y sobre los resultados obtenidos en la atención de las demandas y asuntos públicos.

¿CÓMO RENDIR CUENTAS?

A través de qué mecanismos, se debe ejercer la rendición de cuentas, para autores como Alnoor, este punto es tan importante que alrededor de él gira su definición de rendición, que entiende como “los medios a través de los cuales, individuos y organizaciones son extremadamente obligadas a rendir cuentas de sus acciones y como los medios por los cuales ellas toman responsabilidad para dar forma y mantener un escrutinio sobre su misión, las metas y rendimiento”²⁷

Estos medios o el cómo las partes los usan no están exentos de conflicto, idealmente las autoridades, organizaciones o individuos a ser supervisados deberían estar abiertos, dispuestos a incluso fomentar el escrutinio público, sin embargo, generalmente operacionalizar la rendición no es un asunto simple y no es poco común que la parte supervisada se resista, oculte información, la use de manera estratégica, o que la parte que ejerce la rendición no sea capaz de decodificarla.

Es importante considerar que alguna de las partes puede actuar estratégicamente y tratar de aparentar que alcanzan los estándares impuestos o deseables o que se han cumplido los objetivos, resaltando cierta información y ocultando otra, más aún la organización, autoridad o individuo, pueden entender que su misión es exclusivamente alcanzar estos estándares y enfocarse a cambiar de forma organizacional para tal efecto.

Además de los problemas del uso estratégico de información esta el de las capacidades y habilidades del que la ejerce, esto es particularmente cierto cuando quien ejerce la rendición de cuentas es el público en general, los ciudadanos. Para la mayoría de los ciudadanos la

²⁷ ALNOOR, Ebrahim. Making sense of accountability. Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofit's in Nonprofit Management & Leadership. Vol. 14. No. 2. Winter 2003. pp. 191-212.

operacionalización de la rendición implica una serie de conocimientos técnicos, administrativos e incluso políticos que no todos tienen, más aún la mayoría de ellos no tiene información sobre como medir si la rendición de cuentas que recibe es la adecuada, suficiente, verídica o no.

Los ciudadanos no tienen tampoco un marco empírico o conceptual que les permita diferenciar entre la rendición que se le debe pedir a distintas instituciones ni en los límites a la responsabilidad que le competen a distintos organismos cuando varios de ellos, están involucrados en una misma acción.

El enfoque de la rendición de cuentas, para algunos debe basarse en resultados deseables finales, mientras que para otros se basa en el monitoreo de las actividades que se realizan para obtener tales resultados.

Algunos sistemas de rendición precisan de reportes semanales, otros funcionan a través de espacios más amplios de tiempo y pueden ser mensuales, semestrales o anuales, el nivel de detalle que se desea puede ser también un problema, en algunos casos puede ser excesivo mientras que en otros puede ser tan elástico que se vuelva poco útil.

La naturaleza de la acción a monitorear es también un punto a considerar en los procesos de rendición, el contexto en el que se da la relación de rendición es también importante a considerar en el cómo.

En esta dimensión están también los asuntos del cómo rinden cuentas las organizaciones no burocráticas como las O.S.C., esto debido a que los enfoques tradicionales de rendición tienen más que ver con la rendición de cuentas en instituciones y por autoridades públicas.

El problema radica en cómo se asegura que los actores autónomos rindan cuentas y además sean transparentes, sobretodo cuando estos no comparten una misma autoridad, pero de que manera los ciudadanos deben participar cuando las autoridades dejan de ser eficientes y cuáles deben ser los límites a su participación.

Poco se ha discutido sobre los medios o recursos que los ciudadanos necesitan para participar efectivamente en la rendición de cuentas de manera democrática, en una sociedad

con amplias diferencias sociales, lenguaje, o de ingreso, tendrán diferencias, pues algunos tendrán más voz, y más capacidad para ejercitar su derecho a la rendición o incluso para fijar estándares según sus propios intereses.

¿PARA QUE RENDIR CUENTAS?

Para Stufflebem, la rendición debe ser para juzgar el nivel que las decisiones tomadas fueron adecuadas y eficientemente implementadas, para otros autores la rendición tienen un carácter más pragmático o instrumental y tiene que ver con el establecimiento de estándares de conducta, procedimientos y objetivos. Para Mansfield, un agente tiene una responsabilidad por observar una cierta conducta y actuar de una manera acordada por estándares de competencia, integridad, juicio, prudencia, visión y otras cualidades deseables.

Rendición tiene que ver con el ejercicio de obligatoriedad legal en caso de que autoridad violente el marco legal, la otra postura tiene que ver con el monitoreo constante y efectivo de la función pública, para algunos la rendición es un mero mecanismo para reforzar el marco legal mientras que para otros es un sistema de contrapesos institucionales, en donde no solo las violaciones a la ley constituyen un problema sino también la ineficiencia en la administración de recursos y políticas.

Buena parte de los problemas que enfrenta la rendición de cuentas en la práctica, son el resultado de la interacción entre organizaciones complejas, la rendición se ejerce sobre organizaciones complejas por organizaciones complejas.

I.2.6. Rendición de Cuentas horizontal y vertical.

Este concepto lo introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, quien señaló que en esencia la rendición de cuentas horizontal se refiere a las relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición de cuentas vertical se refiere a las relaciones de control de la sociedad al Estado.

Algunos autores han introducido la noción de controles “diagonales” u “oblicuos”, estas categorías intermedias entre lo horizontal y lo vertical evitan el malentendido de que los protagonistas de la rendición de cuentas se encuentren en condiciones de equivalencia de poder. *“Los actores políticos en un sistema democrático, trátense de individuos o de organizaciones, nunca se enfrentan ni en perfecta igualdad ni en absoluta desigualdad de poder, terminaríamos con que a todas las relaciones de rendición de cuentas habría que entenderlas como “diagonales” u “oblicuas”.*²⁸

RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL.

La rendición de cuentas horizontal, es una vía de rendición de cuentas que pone en vigilancia a los órganos del Estado, por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización.

Este tipo de rendición de cuentas tiene que ver con la responsabilidad y el derecho que una autoridad formal tiene de monitorear o sancionar la gestión pública. En esta forma de rendición de cuentas un actor institucionalizado o varios ejercitan su derecho a demandar y obtener respuestas de la burocracia, se aplica tanto para autoridades electas como aquellas que aunque no son electas ocupan posiciones estratégicas.

La rendición de cuentas horizontal, en los poderes del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de cumplir sus funciones propias (ejecutar leyes, llevar a cabo un programa de gobierno, crear o modificar las leyes para velar por la legalidad de los actos y el cumplimiento de leyes, respectivamente), también tiene la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente con base al principio de pesos y contrapesos, la gran pregunta es ¿Quién vigila al vigilante?.

²⁸ SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. IFAI. Pág. Cit. 35.

José Colmer la expresa como un viejo juego infantil; la piedra elimina a las tijeras, las tijeras al papel y el papel a la piedra y se forma un círculo en el cual nadie puede imponerse a los demás, pero la democracia horizontal es insuficiente para asegurar la transparencia, responsabilidad y legalidad de las acciones del gobierno.

La rendición de cuentas horizontal describe una relación entre iguales, quien exige cuentas está al mismo nivel de quien las rinde, en la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes, los poderes ejecutivos, legislativo y judicial se controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos.

El voto de los electores, así como el de las agrupaciones ciudadanos y de los medios de comunicación, son elementos que complementan todo tipo de rendición de cuentas horizontal.

A diferencia de la rendición de cuentas electoral este tipo de rendición es generalmente permanente y no implica sólo la responsabilidad sino también la obligatoriedad ante la ley y la posibilidad de aplicar sanciones, por eso es enmarcada por una reglamentación que determina si los servidores públicos pueden ser sancionados por actuar fuera del marco permitido, se ejerce a partir de pesos y contrapesos institucionales, a través de los cuales las agencias del propio estado monitorean a diferentes autoridades a través de diversos medios, en pocas palabras, en un mecanismo de rendición intra – estado, es decir, donde el estado se vigila a sí mismo.

Aquí el actor que la ejerce, rinde sus informes vía la ley y el marco institucional, y los informes pueden ser públicos o conocidos sólo por la autoridad superior. Este tipo de rendición implica claramente una estructura de roles y responsabilidades claramente definidas, así como de estructuras de monitoreo y reportes.

Por su naturaleza en este tipo de rendición de cuentas se presta más atención a las formas administrativas y a los procesos, que al contenido de las decisiones que se toman. Por otro lado el hecho de que este tipo de rendición implique la existencia de una autoridad o autoridades formales institucionalizadas hace que la rendición tenga que ser ejercida por esos actores y no otros y a ellos reduce la obligatoriedad de la burocracia.

Suponer que toda la rendición de cuentas se realice al interior del aparato estatal es una visión muy limitada, por varias razones: primero porque como sistema de contrapesos este tipo de rendición de cuentas puede también politizarse y volverse más un sistema de equilibrios entre diferentes fuerzas o coaliciones políticas; segundo, porque asumir que la rendición de cuentas es el mero equilibrio y contrapeso entre instituciones es falaz, ya que un actor, puede ejercer un contrapeso sobre otro y no necesariamente establecer una relación de rendición de cuentas; y finalmente otro problema es que surjan conductas anti – sociales en las agencias encargadas del monitoreo, y que la corrupción desde dentro del estado limite la capacidad de la rendición.

Por ello frente a estas y otras limitaciones es que se fueron desarrollando nuevos mecanismos de rendición que ampliaron el espectro en término de actores, dimensión y sujetos.

RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL.

Este avance en el concepto de la rendición entiende que entre la multiplicidad de actores sociales que pueden pedir cuentas a la autoridad se destaca la sociedad civil, que sin tener autoridad formal, puede demandar respuestas (aswerability).

Un punto clave en este tipo de entendimiento de la rendición, es que a diferencia de la política, en la que la autoridad puede imponer sanciones a la burocracia si no cumple con sus roles o quebranta la ley; la sociedad no tiene otra arma en términos de obligatoriedad legal más que la creación de opinión pública, por ello muchos autores le restan importancia a este tipo de rendición, pues es incapaz de hacer que la autoridad se haga responsable de sus actos, y por tanto es demasiado elástica como concepto.

Sin embargo, hay evidencia que indica que la sociedad puede sancionar sin autoridad, esto es, la enorme conectividad del sector social, su capacidad de generación de opinión pública y presión social y sus vínculos con mecanismos formales, pueden darle a este actor un peso específico importante vis a vis, la clase política y convertirlo así en un elemento particularmente importante para el ejercicio de la rendición de cuentas.

Esto es particularmente claro cuando se da una integración entre medios de comunicación y movimiento sociales.

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre los desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes, en las democracias representativas encuentra sus dos expresiones cardinales de control electoral y societal.

De esta manera la rendición de cuentas social puede contribuir de manera determinante a la creación de gobiernos con mayor transparencia y representatividad, y puede jugar también un papel fundamental en ayudar a que las instituciones públicas se mantengan cercanas a los ideales sociales, puede coadyuvar también a que la sociedad y el gobierno interactúen de manera que reconozcan las limitaciones de cada sector y a que reconozcan que su colaboración es necesaria para el desarrollo sostenible.

La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los ciudadanos para premiar o castigar el desempeño de sus representantes mediante el voto, la rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación de vigilar, interpelar y sancionar a los funcionarios públicos.

La rendición de cuentas vertical no define la dirección del control, es decir, puede fluir de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, sin embargo, los regímenes democráticos se preocupan por asegurar el control de sus aparatos administrativos por medio de cadenas de rendición de cuentas que corren de abajo hacia arriba.

Podemos concluir que lo horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, lo vertical a agencias de Estado, lo vertical a exigencias de rendición de cuentas de la sociedad civil hacia el Estado.

II.2.7. Tipos de Controles en la Rendición de Cuentas.

En política, primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo: *“Al organizar un gobierno ... la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a si mismo”*²⁹

Los antiguos filósofos y pensadores políticos hay igual que los actuales han establecido ciertos mecanismos para mantener el poder bajo control, para domesticarlo, para prevenir sus abusos, para supeditarlos a ciertos procedimientos y reglas de conducta.

En la actualidad el concepto de rendición de cuentas expresa de manera nítida esa preocupación continua por los controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder, esta figura se ha vuelto una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática pues una democracia bien entendida implica necesariamente rendición de cuentas.

En México el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa las aspiraciones de las democracias modernas. La democracia representativa implica la existencia de una distancia entre representantes políticos y ciudadanos, supone el establecimiento de irresponsables o totalmente despreocupados de las demandas ciudadanas. Las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen por lo tanto un papel central; asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados. El problema central con el que deben lidiar los mecanismos de rendición de cuentas es el de cómo regular y reducir la distancia que inevitablemente se establece entre representantes y representados sin necesariamente eliminar dicha distancia. Es en este espacio donde se desenvuelve, la política de rendición de cuentas: permitir cierta distancia de las instituciones representativas con respecto a los mandatos de los representados de manera que se permita el ejercicio de liderazgo político sin que ésta libertad devenga en un gobierno totalmente encapsulado sobre si mismo o irrespetuoso de la voluntad popular y de las reglas que regulan su operación.

La total ausencia de mecanismos de rendición de cuentas así como un exceso de control conspira contra el buen ejercicio de la representación política.

²⁹ SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la Rendición de Cuentas?. Cuadernos de Transparencia No. 3. IFAI. Pág. Cit. 9.

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político no limitarlo pues presupone el ejercicio del poder, la misión de las agencias es impedir que el poder se ejerza sin control, circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo, pero de ninguna manera suprimirlo, abolirlo o eliminarlo.

La rendición de cuentas acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto, sólo pretende un control parcial sobre quienes toman las decisiones públicas en representación de otros, en caso de que tuviera un poder absoluto su misión ya no tendría sentido.

La rendición de cuentas pretende iluminar en los arcana imperii, es decir, en los secretos del Estado Imperial, en donde no se tenía legitimación, sin embargo, hoy en día existen esferas de legitimación dentro de las cuales los políticos y funcionarios pueden deliberar, decidir y actuar a “puertas cerradas” por eso la rendición de cuentas se entiende como una lucha por redefinir y reducir las zonas legítimas de la información reservada.

La misión de la rendición de cuentas es reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volviendo prescindible su ejercicio manteniéndolo dentro de la norma y procedimientos previamente establecidos.

Sin el poder y los que lo ejercen, sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad de atribuir responsabilidades, no tiene sentido hablar de la rendición de cuentas.

Sin embargo, el concepto de rendición de cuentas refiere a la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen sobre sus decisiones y que las justifiquen, además de que eventualmente pudieran ser sancionados por sus acciones. La rendición de cuentas es una relación caracterizadas por tres aspectos:

- 1) La rendición de cuentas es externa, es decir, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización;
- 2) Toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio bidireccional (la demanda de respuestas, una respuesta y eventualmente la rectificación); y

La rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido de que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones.³⁰

¿Cómo se puede garantizar que los agentes de rendición de cuentas rindan cuentas ellos mismos?, el problema de controlar a los controlados parece imposible si se concibe un sistema político como un sistema piramidal que cuenta con un dirigente hasta la cúspide de la pirámide que está fuera de control y fuera del alcance de los demás integrantes del sistema jerárquico, afortunadamente en los sistemas democráticos con sistemas descentrados carentes de pirámides burocráticas nadie está fuera de control.

“ A veces, las instituciones pública que gozan de independencia sin contrapesos pueden dar sorpresas gratas de virtud e integridad, pero como las excepciones confirman la regla, lo que necesitamos no son “islas de integridad” sino “sistemas de integridad”. El truco consiste entonces, en establecer un sistema de rendición de cuentas que no se parezca ni a una pirámide ni a un archipiélago ... su arquitectura ideal sería una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas, A rinde cuentas a B, quien rinde cuentas a C, quien a su vez rinde cuentas a A y nuevamente ... nadie tiene la supremacía absoluta ... los controladores son controlados por todos”.³¹

Los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad, por ello ahora las democracias deben poner en marcha instituciones, procedimientos y leyes que vayan desde el acceso a la información en manos del gobierno hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial o legislativo.

Las entidades de fiscalización superior, son engranes cruciales del sistema de controles clásicos intra-estatales. El objetivo de dicho sistema es el fiscalizar que las acciones de gobierno se ajustan a los procedimientos prescriptos. Guillermo O'Donnell, empleando una

³⁰ MULGAN, Richard. Holding Power to Account, Accountability in Modern Democracies, London, Palgrave, 2003.

³¹ IDEM. Pág. Cit. 37

metáfora espacial ha denominado a la red estatal de agencias de control como mecanismos de rendición de cuentas horizontales.³²

Las agencias horizontales señala O'Donnell que son aquellas que tienen como objetivo prevenir, corregir o sancionar actos de ilegalidad por parte de otras agencias del estado, dentro de las instituciones de control horizontal, distingue entre instituciones horizontales de balance y asignadas. Las primeras están integradas por los tres poderes del estado y se encargan de preservar la limitación de jurisdicciones entre ellos, de manera de asegurar un relativo equilibrio entre los poderes ejecutivos, legislativo y judicial. El segundo tipo de agencia horizontal, son las asignadas y tienen como función el supervisar, prevenir, desalentar o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos.

Las agencias asignadas surgen como un complemento al sistema de pesos y contrapesos, a fin de cubrir ciertas deficiencias del sistema de balance. Una primera limitación de las agencias de balance es que son intermitentes y reactivas, es decir, intervienen ex post facto, frente a trasgresiones ya producidas y la segunda limitación es que los conflictos entre poderes suelen ser dramáticos y políticamente costosos.

Las agencias asignadas se distinguen, de las de balance en dos aspectos: en primer lugar, en que ejercen su tarea de control de manera continúa y proactiva pues esa es su función principal, estas agencias están fundamentalmente orientadas a evitar potenciales de actos de corrupción o transgresiones de procedimiento.

Las agencias de rendición de cuentas no pretenden saber y vigilar todo, sólo procuran lo que no se observa en la política, pues si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente no habría necesidad de exigir cuentas a nadie, de ahí que la demanda por la rendición de cuentas y por hacer transparentes hechos y razones surge de la opacidad del poder.

Las EFS, son los garantes de que los funcionarios y la burocracia estatal se atengan a las disposiciones legales vigentes, en este aspecto, cumplen un papel central de verificación a

³² O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (Eds). Democratic Accountability in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, capítulo2.

fin de determinar el cumplimiento por parte de agentes públicos de los procedimientos y normas que regulan su actividad, a diferencia de las agencias de balance, los organismos asignados han sido especialmente diseñados para cumplir su misión de contralor, es decir, están funcionalmente especializados en tareas de fiscalización y por lo tanto su éxito se medirá en relación a sus capacidad de desalentar o no acciones ilegales por parte de funcionarios públicos.

El accionar de las agencias asignadas se basa en criterios profesionales y no políticos, donde la profesionalización y las capacidades técnicas de sus miembros juegan un papel determinante en establecer la credibilidad de las mismas y en asegurar su buen funcionamiento, así mismo su carácter apolítico permite restarle dramatismo a sus decisiones y por ende evitar la generación de costosos conflictos políticos, es por ello que el imperativo de profesionalización y de actualización técnica esta siempre presente en este tipo de instituciones.

Estas agencias son parte de una red más amplia de rendición de cuentas y por lo tanto, dependen no solamente de sí mismas sino también del funcionamiento coordinado y convergente de toda una red de instituciones.

La rendición de cuentas no puede ser analizada en términos de agencias aisladas sino que su efectividad depende de una compleja red de instituciones que debería operar de manera convergente y coordinada. El diseño institucional asume que los distintos tipos de agencia de control horizontal funcionan complementariamente.

CONTROLES TRANSNACIONALES.

Así como el comercio y diversas prácticas se han globalizado igualmente las prácticas de rendición de cuentas, de ahí que haya surgido una amplia gama de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de los estados, esto incluye amnistía internacional, la corte penal internacional, el fondo monetario internacional, el fondo mundial social, el protocolo de Kyoto, Greenpeace, Centro Carter, la Asociación de Estados Americanos, etc., a estos agentes ajenos a los controles verticales y horizontales, se le puede entender como la tercera dimensión de la rendición de cuentas.

II.2.8. Función de la Secretaría de la Función Pública en la Rendición de Cuentas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada, la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Administración Pública Paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

El Poder Ejecutivo de la Unión Artículo, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados, tendrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.

Y se auxiliará de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará entre otras muchas dependencias, con la **Secretaría de la Función Pública**.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tienen igual rango, y entre ellas no hay preeminencia alguna, sus titulares ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Cada Secretaría de Estado formula, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

Al frente de cada Secretaría hay un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Corresponde originalmente al titular de la Secretaría el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrá delegar en funcionarios cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por el.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

En el reglamento interior de la Secretarías (que será expedido por el Presidente de la República), se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que podrá ser suplidos en su ausencia.

El Secretario expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como

concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República; y

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico,

y XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

El 16 de julio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (mismo que hasta la fecha ha sufrido diversas reformas), en el que se estableció la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control como unidad administrativa responsable de coordinar el desarrollo de las actividades

a cargo de los órganos de vigilancia y control de las dependencias y entidades (esto es, de contralores internos, delegados y comisarios públicos designados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal), así como de evaluar su desempeño en razón de las políticas establecidas para la prevención y el combate a la corrupción, y contribuir al cumplimiento de las metas, objetivos y responsabilidades de las dependencias y entidades en las que participan, en la reforma del 12 de diciembre de 2003, se establece un área de auditoría de control y evaluación y apoyo al Buen Gobierno dentro de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, encargada, entre otras cuestiones, de impulsar y dar seguimiento a programas de desarrollo administrativo integral, así como de promover acciones en materia de mejora regulatoria interna, de profesionalización del servicio público y de incremento de la productividad.

Adicionalmente, y con el fin de evitar que las conductas irregulares por parte de los servidores públicos, así como de los licitantes, proveedores y contratistas del sector público queden impunes, y se afecte la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas, se efectuaron reformas al reglamento interior, mismas que tuvieron el objetivo de prever específicamente la existencia de unidades administrativas que emiten actos de autoridad, así como precisar sus atribuciones, con lo que se impide que sus resoluciones sean anuladas por los tribunales. Al mismo tiempo se garantiza una adecuada aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Como resultado de las reformas jurídicas efectuadas en 2002 y 2003 la Secretaría de la Función Pública cambió a su actual denominación y adquirió nuevas atribuciones que quedaron plasmadas en el Reglamento Interior vigente.

Hay que subrayar que el cambio de denominación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública no implicó que las atribuciones de la dependencia se hubieren disminuido; por el contrario, además de los asuntos que le correspondía conocer en materia de fiscalización y vigilancia del ejercicio del gasto público y de la gestión gubernamental, responsabilidades de los servidores públicos, adquisiciones, servicios y obras públicas, desarrollo administrativo y bienes nacionales, se le concedieron las siguientes nuevas facultades:

- Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, así como para aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones.
- Llevar el registro del personal civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y determinar la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleo o comisiones.
- Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico en la Administración Pública Federal.

Las modificaciones realizadas al marco jurídico que regula las actividades de la Secretaría de la Función Pública han significado un cambio estructural de gran trascendencia que tiende a establecer un renovado y evolucionado sistema de control público, con un énfasis preventivo, pero sin hacer de lado las funciones de verificación y de sanción administrativa cuando existen conductas indebidas de los servidores públicos. Se propicia, además, que el propio sistema cuente con una significativa participación ciudadana.

Este moderno esquema de control sustentado en la ley facilita las acciones de gobierno para reducir las prácticas de corrupción, transparentar la nación, lo que permitirá ofrecer resultados favorables a la sociedad.

La Secretaría de la Función Pública ha asumido la responsabilidad de contribuir a modificar la gestión pública para adaptarla a criterios institucionales y de eficiencia, en vez de criterios de tipo político, puesto que la “governabilidad democrática” también conlleva sus propios requerimientos, a la par de dar cohesión al Estado desde una dinámica distinta, que incluya también nuevas maneras de hacer política, es necesario modernizar las estructuras administrativas.

Es importante mencionar que independientemente de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública a la Secretaría de la Función Pública, ésta ha puesto al ciudadano en el centro de su atención debido a que la relación del Estado con la sociedad

está siendo redefinida y al no perder de vista al ciudadano, la eficiencia, la honestidad y la transparencia se han vuelto inherentes a la gestión pública.

El fortalecimiento de la relación con la ciudadanía ha proporcionado nuevas fuentes de información acerca de las necesidades de la misma, lo que ha contribuido a desarrollar la confianza del público en el Gobierno, de ahí que la Secretaría de la Función Pública esté trabajando para concretar la visión de un Estado que genere organizaciones centradas en los usuarios o ciudadanos más que en sí mismas, con procesos gerenciales participativos, enfocados a los resultados, con mecanismos de supervisión y controles de dichos procesos.

A raíz de que en 2005 la Secretaría de la Función Pública contaba ya con una cartera importante de socios internacionales que la han apoyado con recursos humanos, técnicos y financieros en el diseño y la implementación de la Agenda de Buen Gobierno, lo que implicó que se realizaran profundas transformaciones cuyo objetivo fue primordialmente dar más énfasis a la prevención de la corrupción, el fomento a la transparencia y el apoyo al Buen Gobierno, en este marco fue que surgió la Subsecretaría de la Función Pública simultáneamente a la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la transferencia de la política informática al ámbito de la Secretaría.

El 4 de diciembre de 2000, fue creada la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal, instancia que impulsa y coordina acciones y estrategias integrales para la APF, que permiten reducir riesgos de corrupción y mejorar la transparencia de la información y la gestión pública.

La comisión está integrada por las 18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República (PGR), el Sistema de Administración Tributaria (SAT), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de electricidad (CFE), la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL), además del subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública.

La CITCC coordina los esfuerzos del Poder Ejecutivo para prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad, sancionar conductas ilícitas, impulsar el rediseño de la Administración Pública Federal, mejorar los procesos y la calidad de la acción pública, y lograr la participación de la sociedad en un entorno de estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de construir una nueva cultura de lo público.

Para dar seguimiento a este diagnóstico se pusieron en marcha los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC) en la APF y en cada institución se integraron grupos de enlace.

Desde 2003 la evaluación de los POTCC la realiza la Secretaría Ejecutiva de la CITCC, a través del Indicador del Seguimiento de Transparencia (IST), que mide de manera integral los esfuerzos de las instituciones en sus trabajos para la transparencia y la anticorrupción.

Con un año de anticipación a la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la CITCC acordó que las instituciones que la conforman quedarán obligadas a cumplir por anticipado con las obligaciones de transparencia que posteriormente señalaría el artículo 7ª de dicha Ley, de esta manera, cualquier ciudadano podía consultar por Internet la información de las 18 secretarías de Estado, de la Procuraduría General de la República y de las 10 entidades integrantes de la CITCC, así como de 40 entidades desconcentradas y descentralizadas.

Como se ha dicho, el primer objetivo de la Administración Pública es atender de la mejor manera al ciudadano y hacer más eficiente la relación de éste con el gobierno, lo que redundará en una mayor productividad de ambos.

Toda acción gubernamental debe colocar al ciudadano-usuario de los servicios públicos en el centro de su quehacer.

En el caso de la Secretaría de la Función Pública, además de la definición de sus estrategias conforme a las vertientes de la Agenda, y del compromiso establecido en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCTDA, el Modelo de Calidad Intragob le permitió precisar los criterios para definir y evaluar una política de calidad del Gobierno Federal dirigida hacia:

- La mejora de la calidad de sus servicios.
- Los procesos clave serán robustos para garantizar el éxito (revisualizarlos, rediseñarlos, innovarlos, controlarlos y mejorarlos continuamente).
- **El desempeño eficiente, eficaz y transparente de los servidores públicos.**
- La percepción de un cambio en la manera de operar de la APF en la sociedad.

Para cumplir con lo anterior se adoptó el modelo de innovación gubernamental que plantea:

- Misión y visión compartidos.
- Objetivos comunes y metas negociadas.
- Servidores públicos comprometidos a fin de lograr un compromiso de todos con el cambio.
- Atender las demandas prioritarias de la sociedad.
- **Transparentar la operación de la SFP y garantizar acceso a su información pública.**
- Lograr la participación de la sociedad.

La Secretaría tiene como misión “abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal”.

A partir de ese compromiso se buscó alinear la estrategia de cada unidad administrativa para garantizar que todo su quehacer esté orientado al logro de la misión y que la información para su monitoreo y la toma de decisiones se encuentre localizada en un solo lugar por medio de una aplicación.

Ante los retos que se planteó la Administración Pública Federal para lograr un control interno que cumpliera con la visión de la Secretaría de la Función Pública para prevenir y sancionar conductas ilícitas de los servidores públicos; propiciar la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización y el desarrollo del servicio público, así como lograr una adecuada administración del patrimonio inmobiliario federal, fue necesario realizar un profundo análisis de la pertinencia del marco jurídico vigente en el año 2000, que regulaba las funciones de la otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Este concepto fue ampliamente superado en la planeación de las actividades contenidas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, la finalidad de este Programa es hacer congruentes las acciones de la Secretaría con los grandes objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Entre las innovaciones del marco jurídico que da competencia a la Secretaría destacan la transparencia y la rendición de cuentas, las responsabilidades de los servidores públicos, la profesionalización de los servidores públicos, la administración del patrimonio federal y el desarrollo administrativo, y la organización de la Secretaría.

Por otra parte, el conjunto de cambios normativos plasmados en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 12 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, permite regular las atribuciones conferidas a la Secretaría con motivo de la expedición de las Leyes Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como el conjunto de tareas establecidas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

Estos instrumentos regulatorios establecen, junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley General de Bienes Nacionales, el marco institucional y organizacional por el que la S.F.P., tiene un rol imprescindible en las políticas de Estado en materia de desempeño y transparencia gubernamental.

Como resultado de las reformas jurídicas efectuadas en 2002 y 2003 la Secretaría de la Función Pública cambió a su actual denominación y adquirió nuevas atribuciones que quedaron plasmadas en el Reglamento Interior vigente.

Hay que subrayar que el cambio de denominación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública no implicó que las atribuciones de la dependencia se hubieran disminuido; por el contrario, además de los asuntos que le correspondía conocer en materia de fiscalización y vigilancia del ejercicio del gasto público y

de la gestión gubernamental, responsabilidades de los servidores públicos, adquisiciones, servicios y obras públicas, desarrollo administrativo y bienes nacionales, se le concedieron las siguientes nuevas facultades:

- Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, así como para aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones.
- Llevar el registro del personal civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y determinar la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleo o comisiones.
- Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico en la Administración Pública Federal.

Las modificaciones realizadas al marco jurídico que regula las actividades de la Secretaría de la Función Pública han significado un cambio estructural de gran trascendencia que tiende a establecer un renovado y evolucionado sistema de control público, con un énfasis preventivo, pero sin hacer de lado las funciones de verificación y de sanción administrativa cuando existen conductas indebidas de los servidores públicos, lo cual propicia, además, que el propio sistema cuente con una significativa participación ciudadana.

Este moderno esquema de control sustentado en la ley facilita las acciones de gobierno para reducir las prácticas de corrupción, transparentar la nación, lo que permitirá ofrecer resultados favorables a la sociedad.

Ante los retos que se planteó la Administración Pública Federal para lograr un control interno que cumpliera con la visión de la Secretaría de la Función Pública para prevenir y sancionar conductas ilícitas de los servidores públicos; **propiciar la transparencia, la rendición de cuentas**, la profesionalización y el desarrollo del servicio público, así como lograr una adecuada administración del patrimonio inmobiliario federal, fue necesario realizar un profundo análisis de la pertinencia del marco jurídico vigente, en este tenor, el análisis de las leyes que daban sustento a la SFP arrojó la necesidad de modificar el marco legal como una

vía para realizar el cambio en el combate a la corrupción, **brindar transparencia a la gestión gubernamental y a la rendición de cuentas a la ciudadanía.**

Entre las innovaciones del marco jurídico que da competencia a la Secretaría destacan **la transparencia y la rendición de cuentas**, las responsabilidades de los servidores públicos, la profesionalización de los servidores públicos, la administración del patrimonio federal y el desarrollo administrativo, y la organización de la Secretaría.

Por otra parte, el conjunto de cambios normativos plasmados en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública le permiten regular atribuciones conferidas con motivo de la expedición de las Leyes Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Estos instrumentos regulatorios establecen, junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley General de Bienes Nacionales, el marco institucional y organizacional por el que la SFP tiene un rol imprescindible en las políticas de Estado en materia de desempeño y transparencia gubernamental.

La mayoría de los países del mundo cuenta con dos tipos de control de la gestión pública: el superior o externo, que corresponde al Poder Legislativo, que se enfoca a la revisión del ejercicio congruente y legal del gasto y el presupuesto público y que se realiza una vez que han sido ejecutados, y el interno, que ejerce el propio Poder Ejecutivo simultáneamente al ejercicio del gasto con un enfoque preventivo, cuyo fin es lograr la mayor honestidad y transparencia, de ahí que desde que fue creada la Secretaría de la Función Pública, se tenga la idea errónea de que sus funciones se duplican con las que ejerce la Auditoría Superior de la Federación, a la S.F.P., se le ha dotado de mayor objetividad y se ha orientado hacia un concepto integral y sistematizado de control, no sólo financiero sino capaz de abarcar todos los ámbitos de la gestión pública con un énfasis en el control cualitativo destinado al cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas públicos, y con un enfoque mucho más preventivo y correctivo, y no sólo sancionador.

Así pues, el control interno se reorientó hacia un sistema integral de evaluación de desempeño y control de la gestión pública, que con objetividad, fundamentos técnicos y la participación ciudadana a través de esquemas de contraloría social, es hoy un elemento fundamental de apoyo a los niveles decisorios del Gobierno Federal.

La base para que la estructura opere obliga a reconocer que en la convergencia de los intereses de la sociedad y el Gobierno Federal, así como en la responsabilidad de los servidores públicos de mayor rango en sus respectivos ámbitos de competencia, se identifican los siguientes elementos:

- Órganos de gobierno.
- Comités de control interno (o de auditoría).
- **Órganos internos de control y auditoría externa.**
- Códigos de conducta y de comportamiento institucional.
- Transparencia y acceso a la información.
- Normas generales de control interno.
- Medición y efectividad de desempeño y rendición responsable de cuentas.
- Modelo de administración de riesgos.
- Programa operativo de transparencia y combate a la corrupción.
- Servicio Profesional de Carrera.

Estos elementos, fundamentados en distintas disposiciones, están presentes en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y operan simultáneamente logrando una sinergia que favorece el mejoramiento del desempeño gubernamental.

Mencionaremos solo algunos de estos puntos:

Órganos Internos de Control.

Su objetivo es la fiscalización de los recursos federales es ejercida por una instancia externa al Poder Ejecutivo Federal y por una instancia subordinada a éste pero independiente de las dependencias y entidades, que son las responsables de aplicar los recursos y llevar a cabo las operaciones, han evolucionado de un enfoque predominantemente detector y correctivo hacia uno que, además del ejercicio de esas atribuciones normativas, también incluye

acciones de prevención, mejoramiento y simplificación de los controles internos inherentes a los procesos sustantivos de las instituciones públicas.

Medición y efectividad del desempeño y rendición responsable de cuentas.

Uno de los principios que ha guiado la actuación del Ejecutivo Federal es la rendición de cuentas. Este planteamiento, junto con el de la transparencia, define la forma en que se conciben los programas, proyectos y el desarrollo de las actividades en toda la Administración Pública Federal.

El proceso de rendición de cuentas hace indispensable el establecimiento de objetivos y metas, así como la designación de los responsables de dirigir y controlar los programas, proyectos ya actividades, de manera que estos elementos sean la base sobre la cual se valore el logro de resultados, se identifiquen las desviaciones y se apliquen las medidas necesarias.

La rendición de cuentas también busca identificar con claridad las áreas donde no se están logrando resultados y establecer compromisos concretos para lograr los mejores índices de productividad. Este proceso se asocia con la obligación que tiene todo servidor público de informar al nivel jerárquico superior acerca del grado de efectividad con que se logran los objetivos, así como la eficiencia y los criterios económicos con que se aplicaron los recursos autorizados. Esto significa que la rendición de cuentas tiene un sentido vertical que involucra a todas las áreas de responsabilidad y se va agregando hasta llegar al titular de la dependencia de que se trate. Este directivo tiene, a su vez, que hacerlo ante los órganos de gobierno o ante el titular del Ejecutivo Federal. Sin embargo, éste no es el único sentido de la rendición de cuentas, ya que también existe un proceso horizontal: cuando el Presidente hace lo propio ante el Poder Legislativo.

En ambos sentidos, la rendición de cuentas se enriquece sustancialmente con la participación, en el primer caso, de los órganos internos de control y de la unidad de auditoría gubernamental, y con el apoyo de la auditoría externa. En el segundo caso, el proceso de rendición de cuentas entre iguales, el Poder Legislativo cuenta con la participación de la Auditoría Superior de la Federación. Ambas instancias de fiscalización, desde sus respectivas atribuciones, se aseguran de que tanto el proceso de rendición sea efectivo como confiable en términos de la información que sirve de base para ello.

El concepto de rendición de cuentas que priva en esta Administración agrega el sentido de responsabilidad, pues no se trata de un mero informe de actividades, como solía manejarse con anterioridad, sino de entregar los mejores resultados y rendir las mejores cuentas. Ésta es una característica que distingue a la gestión pública de la gerencia pública.

El derecho al acceso a la información gubernamental y el proceso de rendición de cuentas verificados por una instancia independiente (la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control) fomentan la participación de la sociedad en una nueva cultura de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas en beneficio del desarrollo nacional.

II.3.- TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER JUDICIAL.

“En una democracia, la transparencia no es la de los hombres, sino la de los procedimientos”³³

El reconocimiento del derecho a la transparencia y apertura del poder judicial tiene dos caras importantes: por una parte la que debe cumplir con el acceso igualitario a la información judicial y por la otra, la de cuidar ciertos datos que sólo pueden ser utilizados y vistos por las partes particularmente involucradas en el juicio o procedimiento, de ahí que *“el poder judicial debe mantener un equilibrio entre el principio de máxima apertura con la protección del derecho a la vida privada y a la autodeterminación informativa”*.³⁴

La información judicial se clasifica en la deriva de las sentencias, la de los procesos y la de las funciones administrativas, todas ellas deben atender los principios de transparencia y claridad, debido a que contienen la actuación, consideraciones y justificaciones de las decisiones finales de los juicios o procedimientos.

La publicación de información judicial en medios masivos como lo es el internet pone en riesgo la protección de los datos personales que pueden causar algún tipo de afectación a los derechos de las partes que aparecen publicadas, por eso resulta indispensable que se realice un trabajo de vaciado de esos datos de las sentencias, pues *“la transparencia no hace a los conflictos entre las partes sino a la forma en que el Poder Judicial resuelve esos conflictos”*.³⁵

Es importante que antes de que se publique en internet cualquier información judicial, se consideren los principios contenidos en las Reglas de Heredia (Reglas mínimas para la Difusión de Información Judicial en Internet, aprobada en la ciudad de Heredia (Costa Rica) el 9 de julio de 2003). Tales reglas fueron aprobadas durante el Seminario Internet y Sistema Judicial por los poderes judiciales, organizaciones de la sociedad civil, académicos de

³³ GARAPON, Antoine. Juez y Democracia. Trad. Manuel Escrivá de Romaní, España, Flor de Viento, 1997.

³⁴ VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de acceso a la información en el poder judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Núm. 2, Sección de Acceso a la Información del Poder Judicial, 2003. P. 512.

³⁵ Cfr. GREGORIO, Carlos G. “Acceso a la información judicial: un equilibrio de derechos”, en José Antonio, Caballero Juárez, Carlos G. Gregorio, et. Al., El acceso a la información judicial en México: Una visión comparada, México, 2005, p. 278.

Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay) las cuales establecen esencialmente que existe el deber de transparencia de la función jurisdiccional, pero a la vez se deben respetar diversos elementos que protejan los derechos de privacidad e intimidad, cuando se trate de datos personales que se refieren a niños, adolescentes o incapaces; o asuntos familiares, o que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, etc.

Estas reglas se conocieron en el entonces Acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 9/2003, que establecieron los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública, posteriormente se robustecieron en ordenamientos como el reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Suprema Corte de Justicia dentro de sus diversas funciones, tiene la de conocer recursos de revisión y reconsideración derivados de los caos que nieguen, concedan o declaren inexistencia de información judicial, también cuando la modalidad o los costos de la entrega de información sea complicada para el interesado.

La tutela del derecho a la información veraz que incluye la transparencia del Poder Judicial es pieza fundamental para el fortalecimiento de su legitimidad, debido a que es una de las formas de acercar a este poder con los gobernados, la publicación de precedentes y jurisprudencias constituye un elementos indispensable para la difusión de distintos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico de un Estado.

Para el caso de los órganos jurisdiccionales resulta claro que pese a las posibles limitaciones que pudieran presentarse, la regla general es que en una democracia el Poder Judicial no puede trabajar en la oscuridad ya que resulta indispensable que sus actuaciones, administración y resoluciones sean públicas y transparentes.

Sobre los temas antes descritos y otros, abundaremos a continuación.

II.3.1. Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los órganos del Poder Judicial de la Federación son:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación;**
- b) El Tribunal Electoral;**
- c) Los Tribunales Colegiados de Circuito;**
- d) Los Tribunales Unitarios de circuito;**
- e) Los Juzgados de Distrito;**
- f) El Consejo de la Judicatura Federal;**
- g) El jurado Federal de Ciudadanos, y**
- h) Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.**

Para una mejor comprensión de la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, analizaremos brevemente cada uno de los órganos que lo integran.

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El órgano supremo del Poder Judicial, está compuesto de once ministros y funciona en Pleno o en Sala, para sesionar basta la presencia de siete ministros, salvo los casos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se requiere, la presencia de, al menos ocho.

Su presidente es electo cada cuatro años por los demás miembros y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior y en caso de ausencia que no requiera licencia, será suplido por los ministros en el orden de su designación, dentro de sus atribuciones se encuentran las de representar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y llevar su administración; tramitar asuntos de la competencia del Pleno y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución; autorizar las listas de los asuntos, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia; firmar resoluciones del Pleno; despachar la correspondencia de la Suprema Corte de Justicia; dictar las medidas necesarias para el buen servicio y

disciplina en las oficinas de la Suprema Corte de Justicia; y las demás previstas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesiona durante dos periodos al año: a) El primero comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; y b) El segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre, también podrá sesionar de manera extraordinaria, aún en los períodos de receso, a solicitud de cualquiera de sus miembros.

Las sesiones del Pleno son generalmente públicas, salvo cuando así lo disponga el Pleno y cuando se traten asuntos previstos en el Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno de los siguientes asuntos:

(Art. 10 LOPJF)

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito ...

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

IV. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo...

V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

VI. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;

VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII.- De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los tribunales colegiados de circuito ...

IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...

X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal ...

XI. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y XII. De las demás que expresamente le confieran las leyes."

Entre las atribuciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se encuentran elegir a su presidente; conceder licencias a sus integrantes; fijar mediante acuerdos generales los días y horas en que deberá sesionar de manera ordinaria el Pleno; determinar la competencia por materia de cada una de las Salas; remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales o a los tribunales colegiados de circuito; etc.

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia cuenta con dos Salas, las cuales se componen de cinco miembros, en las cuales basta la presencia de cuatro de ellos para funcionar, sus sesiones serán públicas y, por excepción, privadas en los casos en que a su juicio así lo exija la moral o el interés público, las resoluciones que emita se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto de que se trate.

Las Salas conocerán, entre otras cosas de:

(Art. 22 LOPJF)

I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte...

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito...

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito...

IV.- Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX y X del artículo 95 de la Ley de Amparo...

V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente;

VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de la LOPJF;

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;

X. Del reconocimiento de inocencia, y

XI. Las demás que expresamente les encomiende la ley."

Cada dos años los miembros de las Salas elegirán de entre ellos a la persona que deba fungir como presidente, la cual no podrá ser reelecta para el período inmediato posterior, en caso de ausencia menor a treinta días será suplido por los demás integrantes de las Salas en el orden de su designación, en caso de que la ausencia sea mayor a dicho término, la Sala elegirá a otro ministro como presidente, entre las atribuciones del presidente se encuentran las de: a) Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de la Sala respectiva b) Regular el turno de los asuntos entre los ministros que integren la Sala, y autorizar las listas de los propios asuntos que deban resolverse en las sesiones; c) Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones y audiencias; d) Firmar las resoluciones de la Sala con el ponente y con el Secretario de acuerdos que dará fe, e) Despachar la correspondencia oficial de la Sala; f) Promover oportunamente los nombramientos de los servidores públicos y empleados que deba hacer la Sala, etc.

b) Tribunal Electoral.

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, funciona en forma permanente con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales, sus sesiones de resolución jurisdiccional son públicas.

Su competencia radica en:

(Art. 186 LOPJF)

I.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;

II.- Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. ...

III.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales;

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. ...

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

f) Conflictos concernientes a impedimentos presentados contra los magistrados;

g) Impugnaciones contra los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral;

IV.- Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de la LOPJF;

V.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;

VI.- Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación;

VII.- Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;

VIII.- Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;

IX.- Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, y

X.- Las demás que le señalen las leyes”.

La Sala Superior se integra de por siete magistrados electorales y tiene su sede en el Distrito Federal, los magistrados durarán en su encargo nueve años improrrogables y su elección será escalonada.

La Sala Superior tiene entre su competencia el conocer y resolver las controversias que lleguen a suscitarse por juicios de inconformidad presentados en contra de los cómputos distritales en las elecciones presidenciales; de los recursos de reconsideración que se presenten en segunda instancia en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación; de los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del IFE; de los juicios de revisión constitucional electoral; de los juicios para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano; de los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores adscritos a órganos centrales; así también conoce de las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones impuestas por los órganos centrales del IFE a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones; apercibe, amonesta e impone multas; fija jurisprudencia, y las demás que señala el artículo 189 del ordenamiento legal que nos ocupa.

Los Magistrados de la Sala Superior elegirán de entre ellos a su Presidente, quien lo será también del Tribunal, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto por una sola vez, el representa al Tribunal Electoral y celebra todo tipo de actos jurídicos y administrativos que se requieran; preside la Sala Superior y la Comisión de Administración; Conduce las sesiones de la Sala Superior; propone el nombramiento de los servidores públicos que son de su competencia; designa titulares y al personal de las coordinaciones adscritas a la presidencia y las demás que contempla el artículo 191 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Como se señaló en el inicio el Tribunal Electoral cuenta con cinco Salas Regionales que se integrarán por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, los magistrados de las Salas Regionales durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores. La elección de los magistrados será escalonada.

Cada una de las Salas Regionales en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, conoce y resuelve en única instancia y en forma definitiva e inatacable de los recursos de apelación presentados en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, de igual manera conocer y resuelve de los juicios de inconformidad presentados en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; atiende los juicios de revisión constitucional electoral además de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y las demás que señala el artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

c) Tribunales Colegiados de Circuito.

Están integrados por tres magistrados, un secretario de acuerdos y de un determinado número de secretarios, actuarios y empleados.

Los magistrados listan los asuntos con tres días de anticipación cuando menos, y deben resolverse en ese orden, los proyectos desechados o retirados para mejor estudio deberán discutirse en un plazo menor a quince días, no pudiendo retirarse un mismo negocio por más de una vez, las resoluciones se toman por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes, quienes no pueden abstenerse de votar sino cuando exista una excusa o impedimento legal.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, conocen de:

“1. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y

d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales;

II. De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo;

III. Del recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma Ley;

IV. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno;

VII. De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo. En estos casos conocerá el tribunal colegiado de circuito más cercano.

Quando la cuestión se suscitara respecto de un solo magistrado de circuito de amparo, conocerá su propio tribunal;

VIII. De los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo; y

IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o las Salas de la misma.

Los tribunales colegiados de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos". (Art. 37 LOPJF)

Cada tribunal nombrará a su presidente, quien ejercerá el cargo por un año y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior, dentro de sus atribuciones se encuentran las de llevar la representación y correspondencia oficial del tribunal; turnar los asuntos entre los magistrados que integran el tribunal, dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución; dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones, firmar las resoluciones del tribunal con el magistrado ponente y el secretario de acuerdo.

d) Tribunales Unitarios de Circuito.

Los tribunales unitarios de circuito se componen de un magistrado y de un número determinado de secretarios, actuarios y empleados según lo permite el presupuesto correspondiente.

Los Tribunales tienen competencia en:

“I. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos, el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado;

II. De la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito;

III. Del recurso de denegada apelación;

IV. De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo;

V. De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo, y

VI. De los demás asuntos que les encomienden las leyes.

Los tribunales unitarios de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de la LOPJF, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.” (Art. 29 LOAPF)

e) Juzgados de Distrito.

Los juzgados de distrito se componen de un juez y de un determinado número de secretarios, actuarios y empleados.

Los jueces federales penales conocerán:

I. De los delitos del orden federal.

II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

III. De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocen:

I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal.

Los jueces de distrito en materia administrativa conocen:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales;

II. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa;

- IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, y
- V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Los jueces de distrito civiles federales conocen:

- I. De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- II. De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;
- III. De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;
- IV. De los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular;
- V. De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;
- VI. De las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte, y
- VII. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales.

Los jueces de distrito de amparo en materia civil conocerán:

- I. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil;
- II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, y
- III. De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de amparo.

Los jueces de distrito en materia de trabajo conocerán:

- I. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales;
- II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo;
- III. De los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo, contra actos de autoridad distinta de la judicial, y

IV. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

f) Consejo de la Judicatura Federal.

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, que será quien vele en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este.

El Consejo de la Judicatura Federal está presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, se integra por siete consejeros (aunque basta la presencia de cinco de ellos para sesionar) y funciona en Pleno o a través de comisiones, tiene cada año dos períodos de sesiones, el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, y el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

Cuenta con comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determina el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción, cada comisión está formada por tres miembros: uno proveniente del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.

Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

I. Establecer las comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y designar a los consejeros que deban integrarlas;

II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios ...

III. Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes al Consejo de la Judicatura Federal, entre aquellos jueces de distrito y magistrados de circuito que hubieren sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional, y no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. ...

IV. Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República;

V. Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior;

VI. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos;

VII. Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;

VIII. Acordar las renunciaciones que presenten los magistrados de circuito y los jueces de distrito;

- IX. Acordar el retiro forzoso de los magistrados de circuito y jueces de distrito;*
- X. Suspender en sus cargos a los magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. ...*
- XI. Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;*
- XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia;*
- XIII. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo;*
- XIV. Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares;*
- XV. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinen las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querrela en los casos en que proceda;*
- XVI. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los secretarios ejecutivos, así como conocer de sus licencias, remociones y renunciaciones;*
- XVII. Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- XVIII. Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público;*
- XIX. Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito;*
- XX. Cambiar la residencia de los tribunales de circuito y la de los juzgados de distrito;*
- XXI. Conceder licencias en los términos previstos en la LOPJF;*
- XXII. Autorizar a los secretarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito para desempeñar las funciones de los magistrados y jueces, respectivamente, en las ausencias temporales de los titulares y facultarlos para designar secretarios interinos;*
- XXIII. Autorizar en términos de esta ley, a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito para que, en casos de ausencias de alguno de sus servidores públicos o empleados, nombren a un interino;*
- XXIV. Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;*
- XXV. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente;*
- XXVI. Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Poder Judicial de la Federación ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior;*
- XXVII. Convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales de magistrados, jueces, asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior, a fin de evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación y proponer las medidas pertinentes para mejorarlos;*

XXVIII. *Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente del Distrito Federal al día de cometerse la falta a aquellas personas que falten el respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal;*

XXIX. *Formar anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, especialidades y circuitos judiciales;*

XXX. *Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia;*

XXXI. *Coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;*

XXXII. *Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciaciones;*

XXXIII. *Fijar los períodos vacacionales de los magistrados de circuito y jueces de distrito;*

XXXIV. *Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia;*

XXXV. *Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación, así como regular, recopilar, documentar, seleccionar y difundir para conocimiento público, con apego a las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública, las sesiones de los tribunales colegiados de circuito;*

XXXVI. *Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo; de los tribunales de circuito, que para el caso de que se trate de tribunales colegiados, deberá considerar las grabaciones que se encuentren documentadas de las sesiones en que resuelvan los juicios o recursos promovidos ante ellos; y juzgados de distrito; todo ello en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que el Consejo dicte en materia disciplinaria;*

XXXVII. *Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación;*

XXXVIII. *Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales de circuito, juzgados de distrito y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;*

XXXIX. *Regular las autorizaciones para abandonar el lugar de residencia de los funcionarios judiciales a que se refiere el artículo 153 de la LOPJF;*

XL. *Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados, y*

XLI.- *Designar de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de la LOPJF; y*

XLII.- *Desempeñar cualquier otra función que la ley encomiende al Consejo de la Judicatura Federal". (Art. 81 LOPJF)*

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con un secretariado ejecutivo, el cual está integrado cuando menos por 3 secretarios, el secretario ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial; el secretario ejecutivo de Administración, y el secretario ejecutivo de Disciplina.

II.3.2. Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, existen las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.-** Secretarías de Estado;
- II.-** Departamentos Administrativos, y
- III.-** Consejería Jurídica.

El Poder Ejecutivo se auxilia en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.-** Organismos descentralizados;
- II.-** Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.-** Fideicomisos.

Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formula, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

Al frente de cada Secretaría hay un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores,

Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Los titulares de cada Secretaría de Estado expiden los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados, además deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Para el caso que nos ocupa, solo es necesario señalar las atribuciones de la Secretaria de la Función Pública:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos

de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República; y

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere, y

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

La Administración Pública Paraestatal se compone de:

Organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Empresas de participación estatal mayoritaria (Sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito).

Fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

II.3.3. Artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tiene como propósito fundamental garantizar a toda persona el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier entidad federal, mediante procedimientos expeditos.

El acceso a la información pretende que el ciudadano conozca cabalmente lo que el Gobierno hace y que, en consecuencia, cuente con elementos que le permitan evaluar la gestión gubernamental a cargo de las autoridades.

El derecho a la información amparado por nuestra Constitución como una garantía de todos los mexicanos, constituye la base para asegurar a la sociedad en general la apertura de los archivos de las instituciones públicas.

No obstante que la adición de este derecho a la Constitución constituyó un importante avance en la materia, también lo es que los tenedores de la información conservaron sus facultades discrecionales para permitir o negar el acceso a la información, haciendo en la mayoría de los casos nugatorio ese derecho.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es entonces una herramienta en el combate a la corrupción y la rendición de cuentas, en manos de todos los sectores de la sociedad mexicana.³⁶

Los principales cimientos en los cuales descansa esta ley y respecto de los cuales se construye el esquema del procedimiento de acceso a la información son los siguientes:

- a) La información en posesión de los poderes de la Unión se considera pública por regla general, por que debe estar disponible para cualquier persona. De igual manera, aquellos tienen la obligación de incorporar de manera permanente, en sus portales de transparencia información actualizada que refleje su organización, la forma en que ejercen sus atribuciones y el presupuesto asignado.

³⁶ Exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 4 de Diciembre de 2001, pág. 2.

- b) El establecimiento del derecho a favor de los particulares para solicitar información a las instituciones públicas, como sujetos obligados por la ley, sin que la entrega de la información esté condicionada a que se modifique o justifique su uso o demuestre interés alguno, pues basta una simple solicitud para tales efectos.
- c) La creación de autoridades encargadas de propiciar el estricto cumplimiento del acceso a la información.

Aunque no es tema de ese capítulo es importante mencionar que el reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ha constituido un factor fundamental para su debida aplicación, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, en el se precisan las obligaciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la debida difusión de la información pública; se definen criterios para la adecuada clasificación de la información considerada como reservada o confidencias; se detallan los procedimientos de acceso a la información en posesión de las dependencias y entidades; se establecen las bases para la organización, conservación y adecuado funcionamiento de los archivos de dichas instituciones; se amplía el alcance de las disposiciones de la ley respecto de la información generada o en posesión de las dependencias y entidades con anterioridad a la entrada en vigor de dichos ordenamientos y se precisa el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (I.F.A.I.)

Esta ley es obligatoria para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al Congreso de la Unión y a los tribunales judiciales federales, así como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al Banco de México, a las universidades públicas a los tribunales administrativos y a cualquier otra entidad federal.

Aunque la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se enfoca al acceso de la información del Ejecutivo Federal, la misma también señala a los otros dos poderes de la Unión, sin embargo, lo que nos ocupa en este caso es lo que atañe al Poder Judicial de la Federación:

“Artículo 8. El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales”.

II.3.4. Publicidad de las Sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación que han causado estado o ejecutoria.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala en su artículo 8, que el Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, pudiendo las partes oponerse a la publicación de sus datos personales, para ello, las sentencias ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se difundirán a través de cualquier medio, ya sea impreso o electrónico o por cualquier otro que por innovación tecnológica lo permita, tratándose de las sentencias ejecutorias correspondientes a los demás expedientes (no penal o familiar) que se encuentran en esa situación y los datos personales de las partes que consten en ellas podrán adquirir el carácter de reservados, al tenor de los lineamientos que emita la Comisión.

La publicidad de las sentencias acontece cuando el expediente respectivo está disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios o archivos públicos, en formatos electrónicos consultables en Internet o en cualquier otro medio que permita a los gobernados su consulta o reproducción, asimismo deben ser públicas las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales federales, que concluyan una instancia, un incidente de previo y especial pronunciamiento o recaigan a un recurso intraprocesal, una vez que cause estado la sentencia que ponga fin al juicio respectivo y, las determinaciones decisorias dictadas dentro de los procedimientos de ejecución de una sentencia, serán públicas una vez que se emita la resolución que ponga fin a éstos suprimiendo los datos personales de las partes.

Cabe mencionar que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

En junio de 2003 el Instituto de Investigación para la Justicia con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica y el patrocinio del International Development Research Centre de Canadá, reunieron en Heredia (Costa Rica) a representantes de varios países de América Latina para discutir el tema "Sistema Judicial e Internet" con la intención de analizar las ventajas y dificultades de los sitios de los poderes judiciales en Internet, los programas de transparencia y la protección de los datos personales.

En esta reunión, se contó con la participación de varios ministros y magistrados de Cortes Supremas de países de América del Sur y Central, se desarrollaron diversas tesis y exposiciones que culminaron en la formulación de un documento de consenso sobre la difusión de información judicial en Internet y se recomendaron reglas mínimas a ser adoptadas por los órganos responsables de la divulgación.

Las referidas reglas tienen el objetivo de servir como modelo a ser adoptado por los tribunales e instituciones responsables de la divulgación de jurisprudencia de todos los países de América Latina. En sus premisas está auxiliar a los tribunales en el tratamiento de los datos contenidas en las sentencias y despachos judiciales en Internet sin que se generen perjuicios a la transparencia de sus decisiones.

A continuación detallaremos las mencionadas reglas:

REGLAS MÍNIMAS PARA LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN JUDICIAL EN INTERNET

Regla 1. La finalidad de la difusión en Internet de las sentencias y resoluciones judiciales será:

- (a) El conocimiento de la información jurisprudencial y la garantía de igualdad ante la ley;
- (b) Para procurar alcanzar la transparencia de la administración de justicia.³⁷

Regla 2. La finalidad de la difusión en Internet de la información procesal será garantizar el inmediato acceso de las partes o quienes tengan un interés legítimo en la causa, a sus movimientos, citaciones o notificaciones.

Regla 3. Se reconocerá al interesado el derecho a oponerse, previa petición y sin gastos, en cualquier momento y por razones legítimas propias de su situación particular, a que los datos que le conciernan sean objeto de difusión, salvo cuando la legislación nacional disponga otra cosa. En caso de determinarse, de oficio o a petición de parte, que datos de personas físicas

³⁷ Reglas de Heredia Comentadas. Carlos G. Gregorio y Mário A. Lobato de Paiva

o jurídicas son ilegítimamente siendo difundidos, deberá ser efectuada la exclusión o rectificación correspondiente.

Regla 4. En cada caso los motores de búsqueda se ajustarán al alcance y finalidades con que se difunde la información judicial.³⁸

Regla 5. Prevalecen los derechos de privacidad e intimidad, cuando se traten datos personales que se refieran a niños, niñas, adolescentes (menores) o incapaces; o asuntos familiares; o que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos; así como el tratamiento de los datos relativos a la salud o a la sexualidad; o víctimas de violencia sexual o doméstica; o cuando se trate de datos sensibles o de publicación restringida según cada legislación nacional aplicable o hayan sido así considerados en la jurisprudencia emanada de los órganos encargados de la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales. En este caso se considera conveniente que los datos personales de las partes, coadyuvantes, adherentes, terceros y testigos intervinientes, sean suprimidos, anonimizados o inicializados, salvo que el interesado expresamente lo solicite y ello sea pertinente de acuerdo a la legislación.

Regla 6. Prevalece la transparencia y el derecho de acceso a la información pública cuando la persona concernida ha alcanzado voluntariamente el carácter de pública y el proceso esté relacionado con las razones de su notoriedad. Sin embargo, se considerarán excluidas las cuestiones de familia o aquellas en las que exista una protección legal específica. En estos casos podrán mantenerse los nombres de las partes en la difusión de la información judicial, pero se evitarán los domicilios u otros datos identificatorios.

Regla 7. En todos los demás casos se buscará un equilibrio que garantice ambos derechos. Este equilibrio podrá instrumentarse:

³⁸ El fundamento de esta regla es la [Ley relativa al marco jurídico de las tecnologías de la información](#) (de Québec, Canadá), Artículo 24. *"La utilización de funciones de investigación extensiva en un documento tecnológico que contiene informaciones personales y que, por una finalidad particular, se rinde público, debe ser restringida a esta finalidad."*

- (a) en las bases de datos de sentencias, utilizando motores de búsqueda capaces de ignorar nombres y datos personales;
- (b) en las bases de datos de información procesal, utilizando como criterio de búsqueda e identificación el número único del caso.

Se evitará presentar esta información en forma de listas ordenadas por otro criterio que no sea el número de identificación del proceso o la resolución, o bien por un descriptor temático.

Regla 8. El tratamiento de datos relativos a infracciones, condenas penales o medidas de seguridad, sólo podrá efectuarse bajo el control de la autoridad pública. Sólo podrá llevarse

Regla 9. Los jueces cuando redacten sus sentencias u otras resoluciones y actuaciones, harán sus mejores esfuerzos para evitar mencionar hechos inconducentes o relativos a terceros, buscaran sólo mencionar aquellos hechos y datos personales estrictamente necesarios para los fundamentos de su decisión, tratando no invadir la esfera íntima de las personas mencionadas. Se exceptúa de la anterior regla la posibilidad de consignar algunos datos necesarios para fines meramente estadísticos, siempre que sean respetadas las reglas sobre privacidad contenidas en esta declaración. Igualmente se recomienda evitar los detalles que puedan perjudicar a personas jurídicas (morales) o dar excesivos detalles sobre los moda operandi que puedan incentivar algunos delitos. Esta regla se aplica en lo pertinente a los edictos judiciales.

Regla 10. En la celebración de convenios con editoriales jurídicas deberán ser observadas las reglas precedentes.

EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS COMO HERRAMIENTA BÁSICA PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Para que el Poder Judicial de la Federación cumpla con la obligación que le atañe el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y por ende, haga públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria salvaguardando los datos personales de los involucrados, ha hecho uso de las nuevas tecnologías de la información y para ello ha dispuesto en su página de Internet un apartado referente a la transparencia, a este “portal” tiene acceso el público en general. La estructura

y administración de dicho medio electrónico está encaminada a facilitar el uso y comprensión de la información que se publique, así como asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

En el portal de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se publican además de las sentencias que determina, la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esto es, la información referente a sus “obligaciones de transparencia”,

A continuación se transcribe lo que se observa en el portal de transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“En el marco del artículo 6o. Constitucional y en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y en el artículo 25 del Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puso a disposición en su portal la siguiente información:

- *Estructura Orgánica (Art.7 Fracción I LFTAIPG y Art. 25 Fracción I AGCTAIPGPDP)*
- *Facultades (En virtud del Acuerdo General de Administración número 01/2011 del tres de enero de 2011, se esta actualizando esta página. (Art.7 Fracción II LFTAIPG y Art. 25 Fracción II AGCTAIPGPDP)*
- *Directorio (Art.7 Fracción III LFTAIPG y Art. 25 Fracción III AGCTAIPGPDP)*
- *Remuneración mensual por puesto (Art.7 Fracción IV LFTAIPG y Art. 25 Fracción IV AGCTAIPGPDP)*
- *Domicilio de la Unidad de Enlace (Art.7 Fracción V LFTAIPG y Art. 25 Fracción V AGCTAIPGPDP)*
- *Metas y Objetivos (En virtud del Acuerdo General de Administración número 01/2011 del tres de enero de 2011, se esta actualizando esta página. Art.7 Fracción VI LFTAIPG y Art. 25 Fracción VI AGCTAIPGPDP)*
- *Servicios que ofrece la Corte (Art.7 Fracción VII LFTAIPG y Art. 25 Fracción VII AGCTAIPGPDP)*
- *Trámites, requisitos y formatos (Art.7 Fracción VIII LFTAIPG) No Aplica a este*
- *Información sobre el Presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución (Art.7 Fracción IX LFTAIPG y Art. 25 Fracción VIII AGCTAIPGPDP)*
- *Auditorías (Art.7 Fracción X LFTAIPG y Art. 25 Fracción X AGCTAIPGPDP)*
 - *Programa Anual de Control y Auditoría. Servicio de consulta del programa anual de auditorías de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
 - *Observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación. Resumen del estado que guardan las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación.*
 - *Revisión de la Cuenta Pública relativa a los años 2006, 2007, 2008 y 2009. Estado que guardan las recomendaciones de la Revisión a la Cuenta Pública de 2006, 2007, 2008 y 2009.*
 - *Resultados de las auditorías practicadas. Resultados de las auditorías practicadas durante los periodos de 2003 a 2010.*
- *Programas de subsidio (Art.7 Fracción XI LFTAIPG) No Aplica a este Alto Tribunal*
- *Concesiones, permisos o autorizaciones (Art.7 Fracción XII LFTAIPG) No Aplica a este Alto Tribunal*
- *Adquisiciones y Servicios, Obras y Desincorporaciones (Art.7 Fracción XIII LFTAIPG y Art. 25 Fracción XIII AGCTAIPGPDP)*
 - *Contratos*
 - *Procedimientos de Contratación*

- *Comité de Adquisiciones y Servicios, Obras y Desincorporaciones*
- *Normativa aplicable en materia de adquisición, administración y desincorporación de bienes y la contratación de obras, usos y servicios*
- **Marco Normativo (Art.7 Fracción XIV LFTAIPG y Art. 25 Fracción XIV AGCTAIPGPDP)**
 - *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
 - *Leyes Expedidas por el Congreso de la Unión.*
 - *Disposiciones de carácter general expedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
 - *Transparencia y Acceso a la Información*
- *Informe de Labores (Art.7 Fracción XV LFTAIPG)*
- *Mecanismos de participación ciudadana (Art.7 Fracción XVI LFTAIPG) No Aplica a este Alto Tribunal.*
- **Información adicional de Transparencia (Art.7 Fracción XVII LFTAIPG y Art. 25 Fracción IX, XI, XII, XVI, XVIII, XIX AGCTAIPGPDP)**
 - **Actividad Jurisdiccional (Art. 25 Fracción XI y XII AGCTAIPGPDP)**
 - a) **Versiones públicas de las sentencias dictadas por el Pleno y las Salas.**
 - b) *Tesis jurisprudenciales y aisladas.*
 - c) *Versión Pública de las Listas de Acuerdos.*
 - *Indicadores de gestión*
 - a) *Jurisdiccionales.*
 - b) *En materia de transparencia y acceso a la información.*
 - *Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.*
 - a) *Órganos encargados del acceso a la información.*
 - b) *Sentencias y criterios en materia de Transparencia y Acceso a la Información emitidos por el Poder Judicial de la Federación.*
 - c) *Publicaciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales editadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
 - d) *Listado de los Sistemas de Datos Personales.*
 - e) *Índices de información clasificada como reservada o parcialmente reservada.*
 - f) *Estrado electrónico de notificaciones a petitionarios de información.*
 - g) *Tarifas de Reproducción de Información.*
 - h) *Histórico de información otorgada a particulares.*
 - *Comités*
 - a) *Actas de Comités de Ministros*
 - b) *Comité Editorial*
 - *Administración de Recursos*
 - a) *Fideicomisos*
 - b) *Padrón Inmobiliario*
 - c) *Comisiones efectuadas por trabajadores de la SCJN (Art. 25 Fracción XVII AGCTAIPGPDP)*
 - d) *Recursos económicos o en especie entregados al sindicato (Art. 25 Fracción XVIII AGCTAIPGPDP)*
 - e) *Relación de conferencistas que han acudido a las Casas de la Cultura Jurídica, temas tratados y costos respectivos*
 - **Servidores Públicos**
 - a) *Publicación de Plazas, otorgamiento de nombramientos y licencias*
 - b) *Cédulas de datos biográficos de los servidores públicos*
 - c) *Catálogo de servidores públicos sancionados con motivo de un procedimiento de responsabilidad administrativa*
 - d) **Responsabilidades Administrativas**
 - e) *Procedimientos para la Designación de Funcionarios Judiciales*
 - f) *Publicaciones de los Becarios de la Corte Porcentajes que reflejen el incremento o disminución del patrimonio de los servidores públicos de la Suprema Corte obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, previo consentimiento de éstos. (Art. 25 Fracción XVI AGCTAIPGPDP)*
 - *Relaciones Interinstitucionales*
 - *Contacto Instituciones y Organizaciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información.*

Como puede apreciarse la SCJN no sólo cumple con publicar las obligaciones de transparencia, sino que además hace del conocimiento de la población 2 temas relevantes para el desarrollo de este trabajo: 1) El relacionado con la actividad jurisdiccional de dicho órgano, es decir, las sentencias que se dictan en Pleno y Salas ; y 2) Las resoluciones que emite respecto a los servidores públicos que sanciona.

Respecto al segundo punto abundaremos más adelante, por lo que respecta a lo relacionado con la publicación de las sentencias que emite, he aquí dos ejemplos aleatorios de versiones públicas a las cuales se tuvo acceso en el portal:

EJEMPLO 1.

“AMPARO DIRECTO civil 6/2008, RELACIONADO CON LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 3/2008-PS.

QUEJOSO: *****.

*MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.
SECRETARIA: LAURA GARCIA VELASCO.*

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al seis de enero de dos mil nueve.

*VISTOS, para resolver los autos del juicio de amparo directo 6/2008, relacionado con la facultad de atracción 3/2008-PS, promovido por ***** , por su propio derecho, contra actos de la Primera Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por estimarlos violatorios de los artículos 1º, 4º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,*

Vo. Bo.

R E S U L T A N D O :

Cotejó:

*PRIMERO.- Mediante escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil cinco, en la Oficialía de Partes Común Civil - Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ***** demandó, en la vía ordinaria civil, las siguientes prestaciones:*

*1.- La rectificación de su acta de nacimiento en lo relativo a la mención registral de nombre, a fin de cambiar su nombre de ***** por el de ***** , con la finalidad de adecuar su acta a la realidad social y jurídica; 2.- La rectificación de su acta de nacimiento en lo relativo a la mención registral del sexo masculino por el de femenino, a fin de adecuar su acta a la realidad social y jurídica; 3.- Ad cautelam, solicita se ordene al C. Director del Registro*

Civil, una vez que haga las anotaciones respectivas en el acta de nacimiento de la suscrita, en términos del artículo 138 del Código Civil, no se publique, ni expida, constancia alguna que revele el origen de la condición de la persona, salvo providencia dictada en el juicio y se levante una nueva acta, atendiendo al derecho de privacidad de la persona, en razón de los derechos de la personalidad consagrados en la Carta Magna, toda vez que compete a la esfera privada del ser humano revelar tal condición, aunado a que, en ningún momento, se lesionan derechos de terceros y, de igual forma, atendiendo al principio que rige en derecho civil, que señala que todo lo no prohibido está permitido. Esta petición obedece a que, en nuestra legislación, en términos de los artículos 86 y 87 del Código Civil para el Distrito Federal y 66 del Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal, dentro de las actas de adopción, se reserva la publicación de la anotación correspondiente, levantando otra acta, como si fuera de nacimiento, en los mismos términos que la que se expide para los hijos consanguíneos. Este razonamiento atiende al derecho de privacidad que ...”

EJEMPLO 2.

“INCONFORMIDAD 232/2004.
DERIVADA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 240/2004.
INCONFORME: ***** , menor.

PONENTE: MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.
SECRETARIA: GUADALUPE ROBLES DENETRO.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticuatro de noviembre de dos mil cuatro.

VISTOS; y, RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el diecisiete de noviembre de dos mil tres, ante el Juez Séptimo de Distrito “A” en Materia Civil en el Distrito Federal, ***** , en representación de su menor hija ***** , promovió juicio de amparo directo en contra de las autoridades y por el acto que a continuación se precisan:

AUTORIDADES:

1. Juez Vigésimo de lo Familiar del Distrito Federal.
2. Primera Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

ACTO RECLAMADO:

Entre otros, la sentencia de fecha veintidós de octubre de dos mil tres, dictada en el toca de apelación número 2703/2003, radicado ante la Primera Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (fojas 626 y 627 del cuaderno del juicio de amparo).

SEGUNDO.- La quejosa invocó como garantías violadas las consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señaló como tercero perjudicado a ***** ; narró los antecedentes de los actos reclamados y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes, los cuales no se transcriben por resultar innecesarios para la presente resolución ...”

Cabe señalar que no todas las sentencias son susceptibles de ser publicadas, pues las dictadas en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en el Semanario Judicial de la Federación, su versión pública corresponderá al texto original, en la inteligencia de que en dichas sentencias se procurará evitar, en la mayor medida de lo posible, referir a información confidencial o reservada.

Tratándose de expedientes judiciales el titular del Centro de Documentación de la Unidad Administrativa correspondiente será responsable de que se elaboren las versiones públicas de los expedientes que se encuentren bajo su resguardo, así como de todas las sentencias que obren en aquéllos, dictadas antes del doce de junio de dos mil tres.

Cabe señalar que el titular de la Unidad de Enlace será responsable de que se elaboren las versiones públicas de las sentencias emitidas del doce de junio de dos mil tres al quince de mayo de dos mil siete, por el Pleno o las Salas de esta Suprema Corte.

Para hacer pública las sentencias derivadas de los asuntos fallados por el Pleno, serán los Secretarios de Estudio y Cuenta quienes las generen conforme al siguiente procedimiento:

a). La versión pública de las resoluciones será elaborada por el Secretario encargado del engrose; b) Tratándose de los asuntos proyectados por una Comisión de Secretarios, sus integrantes tendrán esa responsabilidad respecto de las sentencias que sean asignadas por el Secretario que la coordine, tomando en cuenta quién elaboró el proyecto y procurando la distribución equitativa de esa función; c) El Secretario responsable de elaborar la versión pública deberá remitirla en disquete, o cualquier otro medio magnético, a la Secretaría General de Acuerdos ... El personal previamente asignado de la Secretaría General de Acuerdos deberá ingresar la referida versión en el campo denominado "versiones públicas" del Sistema de Control de Expedientes en Ponencia, una vez que el Ministro Presidente haya firmado el engrose y éste se haya ingresado al campo respectivo; d) Al remitir el engrose definitivo, el Secretario deberá indicar si la versión pública de la resolución respectiva requiere de la supresión de datos personales ... si no se requiera suprimir algún dato, la Secretaría General de Acuerdos, una vez que cuente con el engrose firmado por el Ministro Presidente, lo ingresará al Sistema de Control de Expedientes en Ponencia y dará la instrucción informática que permita reproducirlo en la sección de "versiones públicas"; y e)

En el caso de los votos que se emitan respecto de las resoluciones del Pleno, el Secretario responsable de su elaboración lo será de su versión pública, debiendo entregarla en formato electrónico a la Secretaría General de Acuerdos dentro de los quince días hábiles siguientes al en que entregue en esa Secretaría la versión definitiva del voto correspondiente.

De igual manera para hacer versiones publicas de las resoluciones de las Salas, el Secretario encargado del engrose, procederá de la siguiente manera:

a). El Secretario responsable de elaborar la versión pública deberá ingresarla en el campo denominado “versiones públicas” del Sistema de Control de Expedientes en Ponencia, para lo cual tendrá un plazo de quince días naturales contados a partir del día siguiente al en que ingrese a este Sistema la versión electrónica del engrose firmado por el Ministro Ponente. Si la versión pública no requiere la supresión de información del engrose, al ingresar la versión electrónica de éste se dará la instrucción informática que permita reproducirlo en la sección de “versiones públicas”; b) En el caso de que el engrose firmado por el Ministro Ponente sufra alguna modificación y ... ya hubiere ingresado la versión pública al Sistema de Control de Expedientes en Ponencia, corresponderá al titular de la Secretaría de Acuerdos de la Sala respectiva, realizar los ajustes necesarios a la versión pública de la resolución... c) Tratándose de los asuntos proyectados por una Comisión de Secretarios, sus integrantes tendrán la responsabilidad de elaborar la versión pública de las sentencias que les sean asignadas, tomando en cuenta quién elaboró el proyecto y procurando la distribución equitativa de esa función; y d) En el caso de los votos, el Secretario que los elabore deberá realizar su versión pública y la entregará en formato impreso y electrónico al Secretario que elaboró el engrose para el efecto de que éste lo ingrese en la referida sección de “versiones públicas”.

Cabe señalar que independientemente de los procedimientos mencionados, será el área de informática de la SCJN quien deberá establecer en el Sistema de Control de expedientes en ponencia los campos requeridos para los engroses, las versiones públicas de las resoluciones y los votos que, en su caso, se emitan además será la responsable de velar por el correcto funcionamiento de los mecanismos que permitan la difusión en medios electrónicos de las versiones públicas de las resoluciones, debiendo atender de inmediato las deficiencias que presenten.

II.3.5. Protección de Datos Personales.

Los datos personales se refieren a toda aquella información relativa al individuo que lo identifica o lo hace identificable. Entre otras cosas, le dan identidad, lo describen, precisan su origen, edad, lugar de residencia, trayectoria académica, laboral o profesional.

Además los datos personales también describen aspectos más sensibles o delicados sobre tal individuo, como es el caso de su forma de pensar, estado de salud, sus características físicas, ideología o vida sexual.

Los datos personales son necesarios para que un individuo pueda interactuar con otros o con una o más organizaciones sin que sea confundido con el resto de la colectividad y para que pueda cumplir con lo que disponen las leyes.

Sin embargo, el uso extensivo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones ha permitido que en muchas ocasiones, los datos personales sean tratados para fines distintos para los que originalmente fueron recabados, rebasando los límites de la esfera de privacidad de la persona, y lesionando en ocasiones otros derechos y libertades.

A fin de equilibrar las fuerzas entre un individuo y aquellas organizaciones –públicas o privadas- que recaban o colectan datos sobre tal individuo, surge en Europa el concepto de la protección de datos personales, un concepto similar surgió en los Estados Unidos --el concepto de “privacidad”-- aunque con alcances distintos.

Bajo el concepto de protección de datos personales, el titular (o dueño) de dichos datos es el propio individuo, para lo cual se han plasmado un conjunto de principios y derechos derivados de la protección de datos personales con los que es posible precisar qué implica tanto para el titular como para la organización que recaba o colecta datos personales.

En 1981 el Consejo de Europa suscribió “el Convenio 108 para la protección de las personas” con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, este es el primer instrumento vinculatorio de carácter internacional en materia de protección de datos y es el resultado del rápido avance en el campo del procesamiento electrónico de información y la aparición de las primeras bases de datos usadas por las grandes empresas y los gobiernos estatales, de otorgarle un marco legal con principios y normas concretos para prevenir la recolección y el tratamiento ilegal de datos personales.

Por medio del Convenio 108 los países firmantes se comprometieron a realizar las reformas necesarias en su legislación nacional para implementar los principios contenidos en dicho instrumento; los cuales se refieren, en primer lugar, a que los datos personales deben recolectarse y tratarse con fines legítimos y no para otros propósitos distintos, que no deben conservarse más de lo estrictamente necesario; de acuerdo con el fin para el cual fueron recolectados, que sean verdaderos y que no sean excesivos.

Asimismo prevé que deberá garantizarse la confidencialidad de los datos sensibles y reconoce el derecho de los individuos para tener acceso y en su caso solicitar la corrección de sus datos.

En México, desde el año 2000, se han promovido diversos proyectos legislativos en torno a la protección de datos personales, la reforma constitucional en 2007 al artículo 6º establece en sus fracciones II y III que los datos personales y la información relativa a la vida privada será protegida, así como el derecho de acceder y corregir sus datos que obren en archivos públicos, el legislador quiso establecer límites al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), pero no creó un derecho fundamental independiente, con la aprobación en 2008 de las reformas a los artículos 16³⁹ y 73⁴⁰ constitucionales que se introduce al más alto nivel de la Constitución,

³⁹ Reconoce y da contenido al derecho a la protección de datos personales, en la reforma se plasman los derechos con los que cuentan los titulares de los datos como lo son aquellos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (denominados por su acrónimo como derechos ARCO), así mismo se hace referencia a la existencia de principios a los que se debe sujetar todo tratamiento de datos personales, así como los supuestos en los que excepcionalmente dejarían de aplicarse dichos principios.

La reforma consistió en añadir un segundo párrafo que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”.

⁴⁰ Por virtud de las leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental, únicamente los sujetos obligados de las mismas en todo el país, están obligados a proteger la información personal que poseen en sus archivos. Sin embargo, dado que los particulares también tratan grandes cúmulos de información, resultaba indispensable dotar de facultades expresas al Congreso Federal para que regulara a escala nacional, la forma en que los particulares (bancos, hospitales, universidades, profesionistas, entre otros) pueden utilizar y transmitir la información relativa a las personas. La reforma al artículo 73 consistió en añadir la fracción “O” que a la letra dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-N. ...

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

XXX. ...”

el derecho de toda persona a la protección de su información, esto es relevante dado que los datos personales se encuentran en manos tanto de gobiernos como de particulares (empresas, organizaciones y profesionistas) y, porque con el uso indiscriminado de la tecnología, éstos pueden utilizarse para fines distintos de aquellos para los que fueron recabados, pudiendo causar afectaciones en las esferas de otros derechos de los titulares de estos datos.

El 5 de julio de 2010 se emitió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que tiene por objeto, valga la redundancia, la protección de los datos personales en posesión de los particulares con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, contralado e informado garantizando la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

El artículo 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

- I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61 de ese mismo ordenamiento;*
- II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;*
- III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61 de ese ordenamiento;*
- IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;*
- V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y*
- VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.*

Así mismo señala que los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

De igual manera, el precepto legal mencionado prevé que no se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales por razones estadísticas, científicas o de interés general; cuando estos se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos; cuando exista una orden judicial; cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales para otorgarlos a terceros, quienes no podrán utilizarlos para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido.

Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del IFAI, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales y sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales, su entrega será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables.

Ya hablando del tratamiento de los datos personales en la Suprema Corte de la Nación, hay que mencionar que sus órganos están obligados en todo momento a garantizar las condiciones y requisitos mínimos para la debida administración y custodia, con el objeto de garantizar a los gobernados el derecho de decidir sobre su uso y destino, asimismo, aseguran el adecuado tratamiento de estos con la finalidad de impedir su transmisión ilícita y lesiva a la dignidad e intimidad del afectado.

A efecto de determinar si la información que posee un órgano de la Suprema Corte constituye un dato personal, deberá agotarse: que la información se encuentre contenida en sus archivos; y que la misma sea concerniente a una persona física o moral, identificada o identificable.

El sistema de datos personales constituye el conjunto ordenado de datos personales en posesión de la Suprema Corte, con independencia de su forma de acceso, creación, almacenamiento u organización, este órgano tiene dos tipos de sistemas de datos personales: a) físicos y b) automatizados, los primeros son el conjunto ordenado de datos que para su tratamiento están contenidos en registros manuales, impresos, sonoros,

visuales u holográficos; y los segundos son un conjunto ordenado de datos que para su tratamiento han sido o están sujetos a un tratamiento informático y que por ende requieren de una herramienta tecnológica específica para su acceso, recuperación o tratamiento, ambos sistemas deberán almacenarse de forma tal que permitan el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición a su publicación, para lo cual se deberán tener un estricto control, dichos datos podrán consistir en nombre, domicilio, antecedentes financieros o patrimoniales, sin atender para tal fin a aspectos vinculados con información relativa a su religión, preferencia sexual, entre otros, cabe señalar que todo tratamiento de datos personales deberá contar con el consentimiento inequívoco de su titular, excepto cuando los datos de carácter personal se recaben para el ejercicio de las funciones propias de los órganos de la Suprema Corte.

En el tratamiento de datos personales, los órganos de la Suprema Corte deberán observar los principios de licitud, calidad, información, seguridad y consentimiento y su manejo será lícito cuando se realice para la finalidad perseguida con su obtención, la cual deberá ser precisa y estrechamente relacionada con las atribuciones del órgano respectivo, además su tratamiento deberá ser acorde al principio de calidad, el cual se caracteriza por ser exacto, adecuado, pertinente y no excesivo, respecto de las atribuciones legales de los órganos de la Suprema Corte; esto es, respecto de la finalidad con la cual fueron recabados.

Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco de:

- I. La existencia de un archivo o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad con la que éstos se recaben y de los destinatarios de la información;
- II. La posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición; y
- III. La identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

El responsable del tratamiento, y, en su caso, el encargado deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la integridad, confiabilidad, confidencialidad y disponibilidad de los datos personales mediante acciones que eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado y tendrán estrictamente prohibido difundir los datos personales de los

que adquieran conocimiento, incluso finalizado el tratamiento que por su parte hayan realizado.

A efecto de cumplir con el principio de calidad, se considera que el tratamiento de datos personales es: I. Exacto: Cuando los datos personales se mantienen actualizados de manera tal que no altere la veracidad de la información que traiga como consecuencia que el titular de los datos se vea afectado por dicha situación; II. Adecuado: Cuando se observan las medidas de seguridad aplicables; III. Pertinente: Cuando es realizado por el personal autorizado para el cumplimiento de las atribuciones de los órganos de la Suprema Corte que los hayan recabado; y IV. No excesivo: Cuando la información solicitada al titular de los datos es estrictamente la necesaria para cumplir con los fines para los cuales se hubieran recabado.

La Suprema Corte podrá transmitir datos personales sin el consentimiento del titular de los datos, en los ya señalados y deberá otorgar acceso a aquellos datos que no se consideran como confidenciales, como pueden ser:

- I. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;*
- II. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación;*
- III. Los permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;*
- IV. Los nombres de proveedores, contratistas o personas físicas o morales con quienes se haya celebrado contratos; y*
- V. Nombres de las personas a quienes se entregue, por cualquier motivo, recursos públicos.*

Para proveer seguridad a los sistemas de datos personales, los titulares de los órganos de la Suprema Corte, en su carácter de responsables del tratamiento de datos personales podrán adoptar las medidas siguientes:

- I. Proponer al Comité la emisión de criterios específicos sobre el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los sistemas de datos personales, los cuales no podrán contravenir lo dispuesto en el presente Acuerdo;
- II. Proponer al Comité la difusión de la normativa entre el personal involucrado en el manejo de los sistemas de datos personales; y

III. Proponer al Comité la elaboración de un plan de capacitación para los responsables, enlaces y encargados, o usuarios de datos personales, en materia de seguridad de dichos datos.

La Comisión, por conducto de su Comité será quien coordine y supervise las acciones de promoción del manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los sistemas de datos personales, así como de la integridad, confiabilidad, disponibilidad y exactitud de la información contenida en dichos sistemas de datos personales, para lo cual los titulares de los órganos de la Suprema Corte deberán entre otros adoptar medidas para el resguardo de los sistemas de datos personales en soporte físico evitando su alteración, pérdida o acceso no autorizado; autorizar por escrito a quien pueda representarlos como responsables del tratamiento de los datos personales que se encuentren bajo su resguardo; asignar un espacio seguro y adecuado para la operación de los sistemas de datos personales y establecer medidas para controlar el acceso físico a las instalaciones donde se encuentra el equipamiento que soporta la operación de los sistemas de datos personales; respaldar el sistemas de datos; contar con los manuales de procedimientos y funciones para el tratamiento de datos personales; llevar el control y registro del sistema de datos personales en bitácoras que contengan la operación cotidiana, respaldos, usuarios, incidentes y accesos, así como la transmisión de datos y sus destinatarios; llevar control de inventarios y clasificación de los medios magnéticos u ópticos de respaldo de los datos personales; garantizar que durante la transmisión de datos personales y el transporte de los soportes de almacenamiento, los datos no sean accedidos, reproducidos, alterados o suprimidos sin autorización; aplicar procedimientos para la destrucción de medios de almacenamiento y de respaldo obsoletos que contengan datos personales; etc.

Cabe señalar que previo a la publicación de las sentencias se elabora una versión pública misma en la cual se suprime la información confidencial (que contenga datos personales) o reservada, esto tiene como propósito garantizar el derecho a la privacidad de los gobernados de conformidad con el marco normativo aplicable en materia de transparencia y acceso a la información de la Suprema Corte, de igual manera las versiones públicas de cualquier documentación tiene por objeto otorgar acceso a la información al gobernado que la solicite, así como difundirla, protegiendo la información considerada legalmente como confidencial o reservada.

En las versiones públicas que se realicen de la información que tiene bajo su resguardo la Suprema Corte, podrán suprimirse los datos siguientes:

I. Los nombres, alias, pseudónimos o cualquier otra denominación que identifique o haga identificable a una persona, así como las firmas del quejoso o partes en un juicio, víctimas y ofendidos, representantes y personas autorizadas, testigos, peritos, terceros mencionados en juicio y cualquier otra persona referida en las constancias del expediente o en la propia sentencia, con la salvedad de que correspondan a servidores públicos en ejercicio de sus funciones. En las resoluciones del Pleno o de las Salas no se suprimirá la denominación del quejoso cuando se trate de un órgano del Estado Mexicano;

II. Cuando resulte necesario para la comprensión del fallo, se deberán sustituir los nombres de los sujetos antes señalados por los numerales (1, 2, 3, así sucesivamente), que permitan distinguir la relevancia de su participación en el procedimiento;

III. El domicilio en cualquier caso, con la salvedad de que se trate de la ubicación de monumentos, inmuebles o áreas u oficinas públicas;

IV. Los números, letras, o cualquier carácter que conforme alguna clave permita identificar a una persona, tales como el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y la Clave Única de Registro de Población (CURP), entre otros. Ello no implica suprimir el tipo de documento que contiene estas claves;

V. Las cuentas bancarias de una persona física o moral. Esta información puede estar contenida en documentos diversos como cheques, pagarés, letras de cambio, pólizas de fianza, estados de cuenta, recibo de nómina, entre otros;

VI. En el caso de servidores públicos, no se suprimirán sus sueldos y prestaciones derivadas del ejercicio de sus funciones;

VII. Las características físicas e intelectuales descriptivas de las personas, tales como: color de piel, cabello, iris, estatura, peso, complexión, edad, coeficiente intelectual, discapacidades físicas o mentales, entre otras;

VIII. Los datos de registro e identificación de vehículos, con la salvedad de los que tengan el carácter de oficial; y

IX. Asimismo, deberán tomarse en consideración aquellos criterios de reserva y confidencialidad de información, contenidos en las disposiciones legales aplicables a cada caso, y que deriven de la interpretación de la Comisión y del Comité.

Podrá quedar exceptuada la supresión de los datos anteriores si resultaran indispensables para comprender lo determinado en el documento, y previa ponderación entre el interés público que derive de comprender el documento y el derecho a la protección de los datos personales y/o el derecho a la privacidad.

En las sentencias dictadas en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en el Semanario Judicial de la Federación, la versión pública corresponderá al texto original, en la inteligencia de que en dichas sentencias se procurará evitar, en la mayor medida de lo posible, referir a información confidencial o reservada. A las demás resoluciones emitidas por la Suprema Corte se tendrá acceso en su versión pública.

De manera enunciativa más no limitativa constituyen documentos susceptibles de contener datos personales, las listas de notificación; pasaportes; formas migratorias; cartillas; credenciales de elector; licencias de conducir; cédulas profesionales; registro federal de contribuyente (R.F.C.); clave única de registro de población (C.U.R.P.); cheques, pagarés, letras de cambio, y cualquier otro título de crédito; pólizas de seguros; estados de cuenta bancarios; recibos de nómina; currícula; cédulas de notificación; contratos y convenios; expedientes, constancias y evaluaciones médicas; títulos profesionales; constancias expedidas por instituciones y autoridades educativas; evaluaciones psicométricas; evaluaciones con fines de reclutamiento, selección de personal; declaraciones de impuestos; actas de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción, así como las escrituras constitutivas y documentos en los que conste la disolución de sociedades y asociaciones; constancias expedidas por asociaciones religiosas; fotografías de personas físicas; cualquier documento de identificación independientemente de que no tenga el carácter de oficial, tales como credenciales de escuelas, centros recreativos o deportivos, empresas o instituciones privadas, afiliaciones políticas, entre otras; facturas y recibos ajenos a la comprobación del ejercicio del presupuesto de la Suprema Corte; entre otros.

Será susceptible de eliminarse cualquier dato relativo a circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionadas con actividades culturales, educativas, deportivas, nominaciones para la obtención de algún premio, entre otras, cuando de la publicación de éstas se infiera de

manera evidente la identidad de la persona, con la salvedad de que la información resulte indispensable para comprender el documento.

Los titulares de los órganos de la Suprema Corte serán los responsables de que se elaboren las versiones públicas de toda la documentación que se encuentre bajo su resguardo siempre y cuando se reciba una solicitud de acceso requiriendo dicha información, a través de la Unidad de Enlace.

Tratándose de expedientes judiciales, previa solicitud de acceso a la información, el titular del Centro de Documentación será responsable de que se elaboren las versiones públicas de los expedientes que se encuentren bajo su resguardo, previa solicitud de acceso, así como de todas las sentencias que obren en aquéllos, dictadas antes del doce de junio de dos mil tres.

Los titulares de cada Casa de la Cultura Jurídica serán responsables de que se elaboren las versiones públicas de los expedientes judiciales y sentencias que se encuentren bajo su resguardo, siempre que se reciba una solicitud de acceso requiriendo dicha información en modalidad diversa a la consulta física.

El titular de la Unidad de Enlace será responsable de que se elaboren las versiones públicas de las sentencias emitidas del doce de junio de dos mil tres al quince de mayo de dos mil siete, por el Pleno o las Salas de esta Suprema Corte.

Los Secretarios de Estudio y Cuenta generarán las versiones públicas de las sentencias derivadas de los asuntos fallados por el Pleno con posterioridad al quince de mayo de dos mil siete y la versión pública de las resoluciones de las Salas será elaborada por el Secretario encargado del engrose.

La Unidad de Enlace de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá del procedimiento relativo a las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación u oposición de publicación de datos personales contenidos en cualquier archivo, registro o banco de datos de carácter personal que tenga bajo su resguardo la Suprema Corte.

El procedimiento de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales procederá cuando quien demuestre interés para ello, solicite:

- I. Conocer la existencia de un archivo, registro, base o banco de datos de carácter personal, el ámbito y la finalidad de la colección de éstos y de los destinatarios de la información;
- II. Las consecuencias de la obtención de los datos; y
- III. El acceso, rectificación o cancelación de sus datos personales, así como la oposición a su publicación.

La solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición de publicación de datos deberá ser promovida de manera escrita; conteniendo al menos los siguientes datos:

- I. El nombre del interesado y, en su caso, de su representante legal, tutor, curador o sucesor; así como el documento que acredite tal representación o condición legal;
- II. La expresión y la acreditación de su interés;
- III. El nombre del tercero interesado, si lo hubiere;
- IV. El señalamiento, con la mayor precisión posible, del nombre y ubicación del archivo o registro de datos, así como del órgano del cual depende;
- V. La precisión de los datos personales que son materia de la solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición a su publicación;
- VI. Las razones por las cuales se considera que en el registro o archivo de datos señalado, obra información referida a su persona, y que la misma le resulta discriminatoria, de riesgo para su integridad, falsa o inexacta;
- VII. De manera opcional, la solicitud de anotación provisional en el archivo o registro de datos, relativa a que la información cuestionada está sometida a un proceso administrativo de corrección;
- VIII. En su caso, las pruebas que acrediten sus pretensiones; y
- IX. Firma del promovente, su representante, o de quien lo haga a su ruego si se encontrare imposibilitado para ello, en los casos que sea conducente.

La promoción de la solicitud podrá ser ejercida en cualquier momento.

El ejercicio del derecho de rectificación y cancelación no podrá dar lugar a la modificación de los documentos en que consten las resoluciones emitidas por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte.

En caso de que el órgano niegue en todo o en parte la solicitud, la Unidad de Enlace procederá a notificarlo por vía electrónica al solicitante. En contra de la referida determinación el solicitante podrá promover hábeas data ante el Comité, por conducto de la Unidad de Enlace.

II.3.6. Medios y mecanismos de acceso a la información.

La evolución del derecho a la información se puede dividir en tres etapas: en la primera se le consideró como una garantía social consistente en que el Estado permite que a través de los diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones; en la segunda se resolvió que ese derecho fundamental se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, y exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos de la Constitución Federal y en su tercer etapa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que el derecho a la información obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso de carácter público y de interés general, por lo que ese derecho fundamental se traduce en una obligación que corre a cargo de las personas físicas y morales, sean estas últimas privadas, oficiales o de cualquier otra índole.

Aunque la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se enfoca al acceso de la información del Ejecutivo Federal, la misma también señala que el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales par proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley, debiendo dichas disposiciones señalar, según corresponda:

- a) Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere la Ley;
- b) Las unidades de Enlace o sus equivalentes;
- c) El Comité de Información o su equivalente;
- d) Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- e) El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión y uno de reconsideración; y
- f) Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga el propio ordenamiento citado.

En cumplimiento a lo antes señalado, la Suprema Corte De Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, emitieron los siguientes ordenamientos:

- 1.- Reglamento interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ⁴¹;
- 2.- Reglamento conjunto para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental. ⁴² ;
- 3.- ACDO. 30/2003⁴³;
- 4.- Acuerdo general de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ⁴⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se ha mencionado, cuenta con Unidades Administrativas responsables de publicar la información; Unidades de Enlace o sus equivalentes; Comité de Información o su equivalente; así como criterios y procedimientos tanto para clasificar y conservar información, así como para acceder a ella.

A continuación exponemos un esquema de métodos, mecanismos y procedimientos que ha implementado la SCJN para vigilar y cumplir con el adecuado acceso a la información.

⁴¹ Entró en vigencia el dos de abril de dos mil ocho, los artículos 124 y 125 establecen las atribuciones de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales; entre otras, la de emitir el Acuerdo General en el cual se regulen las atribuciones, organización y funcionamiento del Comité de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales, y de la Unidad de Enlace, y sus procedimientos; establecer y revisar los criterios para la catalogación y conservación de los documentos; así como las reglas para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, bajo resguardo de la Suprema Corte.

⁴² Emitido por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura, regula el acceso a la información que se encuentra bajo el resguardo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito; tomando en cuenta el principio de máxima publicidad de la información.

⁴³ Cuyo objetivo es establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública en el ámbito del Consejo de la Judicatura Federal, de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

⁴⁴ El presente Acuerdo tiene por objeto regular las funciones de los órganos competentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como los procedimientos respectivos y los términos en que garantizarán los derechos fundamentales previstos en el artículo 6o. constitucional respecto de la información que tiene bajo su resguardo este Alto Tribunal.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

COMISIÓN

(Conoce de 2 Recursos y 1 incidente: recurso de revisión; reconsideración; e incidente de incumplimiento)

COMITÉ

(Conoce de 3 procedimientos: procedimiento Habeas Data; de supervisión; y de ejecución).

UNIDAD DE ENLACE

(Conoce de 3 procedimientos de acceso a la información: procedimiento sumario; ordinario; y de rectificación, cancelación u oposición a la publicación de datos personales)

MÓDULOS DE ACCESO JURISDICCIONAL

PORTAL DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Antes de analizar cada uno de los rubros indicados arriba, es importante mencionar que todas las constancias que obren en los expedientes relativos a los procedimientos son públicas, sin menoscabo de que en casos excepcionales únicamente se permita el acceso a versiones públicas de aquellas constancias que contengan información confidencial o reservada.

En la sustanciación de los procedimientos privará el principio de economía procedimental, de manera que la información pública solicitada y las peticiones en materia de protección de datos personales, sean atendidas con la mayor celeridad y la reproducción de información se deberá realizar en los soportes documentales disponibles y conforme a las posibilidades materiales para realizarlo.

En la adopción de sus resoluciones, la Comisión y el Comité gozarán de plenitud de jurisdicción y actuarán bajo el principio de máxima publicidad y de supletoriedad en las deficiencias de las solicitudes y recursos, sin detrimento de velar por la protección de la vida privada y de los datos personales.

COMISIÓN.

Órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, en materia de transparencia, protección de datos personales y acceso a la información pública gubernamental, por parte de los servidores públicos de la Suprema Corte, goza de plena autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Al dictar sus resoluciones (que son inimpugnables), no está subordinada a autoridad alguna y goza de plena independencia, además cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Sesiona en forma ordinaria de acuerdo con las cargas de trabajo y, en forma extraordinaria, a petición de cualquiera de sus integrantes; toma sus decisiones por mayoría de votos y, en caso de empate, su Presidente tendrá voto de calidad. Para su funcionamiento, se auxiliará de una Secretaría de Acuerdos.

Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

1. Conoce y resuelve los recursos de revisión y de reconsideración para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
2. Supervisa el cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información y protección de datos personales, por parte de los servidores públicos de ese Alto Tribunal, mediante la instrucción y resolución de los respectivos incidentes de incumplimiento;
3. Aprobar y modificar el Acuerdo General en el cual se regulan las atribuciones y procedimientos de los órganos de la Suprema Corte, competentes en materia de transparencia y acceso a la información;
4. Establece y revisa los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de los órganos;
5. Establecer las reglas para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, en posesión de la Suprema Corte;
6. Aprueba el listado que proponga el Comité de Acceso relativo a los archivos, registros o bancos de datos de carácter personal;
7. Aprueba las cuotas de reproducción de la información en sus diversas modalidades; etc.

La Comisión conoce de:

- a) Recursos de revisión y reconsideración; e
- b) Incidente de incumplimiento.

a) RECURSOS DE REVISION Y RECURSO DE RECONSIDERACION.

El recurso de revisión procederá también en contra de las determinaciones adoptadas por el Comité, en los procedimientos de hábeas data, de supervisión y de ejecución.

El promovente del recurso deberá acreditar su interés en el caso de que se trate de resoluciones pronunciadas en materia de acceso y protección de datos personales, en los mismos términos previstos para el procedimiento de acceso, rectificación, cancelación u oposición de publicación de datos personales.

En el dictado de sus resoluciones la Comisión ejercerá plenitud de jurisdicción y tomará las medidas que considere necesarias para satisfacer el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. Sus resoluciones serán definitivas.

En el análisis del carácter confidencial de la información, la Comisión podrá disponer su divulgación cuando a su juicio existan razones de interés público relacionadas con los objetivos de la Ley, debidamente acreditadas y que así lo justifiquen.

b) INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO.

Para asegurar la ejecución de sus resoluciones y de las del Comité, la Comisión conocerá del incidente de incumplimiento.

Otorgado el acceso a la información solicitada o la corrección, actualización, cancelación u oposición a la publicación de datos personales, por resolución del Comité o de la Comisión, si el órgano responsable de la información no hubiese cumplido con las obligaciones impuestas en la resolución respectiva, aun con los requerimientos formulados al servidor público responsable y/o a su superior jerárquico, el Presidente del Comité, previo acuerdo de

éste, remitirá el asunto a la Comisión para la tramitación del incidente de incumplimiento, correspondiendo al Secretario de Acuerdos de la Comisión dar cuenta a su Presidente e integrar el expediente respectivo. En caso del incumplimiento de resoluciones de la Comisión, corresponderá darle cuenta de ello a su Secretario de Acuerdos.

Tomando en cuenta lo determinado por el Comité en el procedimiento de ejecución, el Presidente de la Comisión podrá requerir al órgano responsable para que de inmediato cumpla con lo determinado por aquél, así como a sus superiores jerárquicos para que le conminen a ello, sin menoscabo de turnar el asunto al respectivo Ministro de la Comisión.

El Ministro que conozca del respectivo incidente de incumplimiento propondrá a la Comisión el proyecto de resolución en el cual se precisen los efectos de la resolución incumplida o bien, previa audiencia del servidor público contumaz, se le imponga suspensión hasta por treinta días o su baja definitiva por pérdida de la confianza, sin menoscabo de las sanciones que pudieran imponerse con motivo de la responsabilidad administrativa que conlleve el incumplimiento de lo determinado en la resolución correspondiente.

COMITÉ.

El Comité de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales es la instancia ejecutiva encargada de tomar las medidas necesarias para coordinar las acciones tendentes a cumplir con la publicidad de la información y la protección de datos personales, así como conocer de las determinaciones de los órganos en que se niegue el acceso a lo solicitado.

Al emitir sus resoluciones goza de plena independencia, sin menoscabo de aplicar los precedentes establecidos por la Comisión, en la inteligencia de que ésta determinará los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones. La integración, organización y funcionamiento del Comité serán determinados por la Comisión.

Las sesiones del Comité podrán ser celebradas si se reúne un quórum de cuando menos la mitad más uno de sus integrantes, toma sus decisiones por mayoría de votos y, en caso de empate, su Presidente tendrá voto de calidad, para su funcionamiento, se auxilia de una

Secretaría de Actas y Seguimiento de Acuerdos, sus sesiones son ordinarias y extraordinarias, son ordinarias las que deban celebrarse semanalmente y extraordinarias aquéllas convocadas por el Presidente del Comité, cuando éste, por sí o a petición de uno o más de los integrantes del Comité, lo estime necesario para tratar asuntos que por su urgencia no puedan esperar para ser desahogados en la siguiente sesión ordinaria.

El Comité tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

1. Coordinar y supervisar las acciones tendentes a proporcionar la información pública y proteger los datos personales que tenga bajo su resguardo;
2. Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, por parte de los servidores públicos de la SCJN;
3. Confirmar, modificar o revocar las determinaciones de los órganos de la Suprema Corte en las que se señale que la información solicitada es inexistente, confidencial o reservada, o bien, no se otorgue en la modalidad solicitada. El Comité cuidará que la información entregada por los órganos de la Suprema Corte se ajuste con precisión a los términos en los cuales se recibió la solicitud de acceso a la información;
4. Confirmar, modificar o revocar, a instancia de parte, las determinaciones de los órganos de la Suprema Corte en las que se niegue, total o parcialmente, el acceso a datos personales, su rectificación, cancelación u oposición a su publicación;
5. Dictar las medidas conducentes para la localización de información bajo resguardo de la Suprema Corte y, en su caso, confirmar su inexistencia;
6. Resolver consultas en materia de supresión de datos en los procesos de elaboración de versiones públicas de sentencias emitidas por el Pleno o las Salas;
7. Proponer a la Comisión los indicadores de gestión que permitan difundir los principales aspectos de las funciones jurisdiccionales y administrativas de la Suprema Corte, los cuales se difundirán en medios electrónicos de consulta pública con actualización mensual;
8. Proponer a la Comisión, para su aprobación, el listado de los archivos, registros o bancos de datos de carácter personal, en resguardo de la Suprema Corte;

En toda sesión se encontrará presente el titular de la Unidad de Enlace quien deberá presentar mensualmente, al menos:

- I. Informe del número de solicitudes de acceso a la información presentadas, así como de rectificación, cancelación u oposición a la publicación de datos personales, en razón del trámite que le correspondió, y su resultado;
- II. Solicitudes de prórroga de los plazos de respuesta;

- III. Estado de cumplimiento por parte de los órganos de la Suprema Corte, de las obligaciones de transparencia y protección de datos personales;
- IV. Estado de cumplimiento por parte de los órganos de las resoluciones del Comité; y
- V. Estado que guardan los recursos interpuestos en los términos de la Ley y el Reglamento.

El comité conocerá de 3 procedimientos:

- c) Procedimiento Habeas Data;
- d) Procedimiento de Supervisión; y
- e) Procedimiento de ejecución.

a) PROCEDIMIENTO DE HABEAS DATA.

Cuando el o los órganos de la Suprema Corte requeridos para pronunciarse sobre los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición a la publicación de datos personales, se abstengan de resolver en el plazo respectivo o emitan cualquier determinación que no satisfaga lo requerido, el solicitante podrá promover hábeas data ante el Comité, por conducto de la Unidad de Enlace, o mediante escrito presentado en cualquier Módulo de Acceso, dentro de los diez días siguientes a la notificación.

El Comité podrá disponer el bloqueo provisional del archivo en lo referente al dato personal motivo de rectificación, cancelación u oposición a su publicación, cuando sea manifiesto el carácter discriminatorio, falso o inexacto de la información de que se trate.

A más tardar al día siguiente de ser recibido el asunto, el Presidente del Comité requerirá al órgano responsable del archivo, la remisión de la información requerida, asimismo, solicitará informe justificado del tratamiento de los datos, su soporte técnico, la documentación de base relativa a su recolección y/o cualquier otro aspecto que resulte necesario para la resolución del caso, dicho informe deberá expresar las razones por las cuales se negó el acceso o la rectificación, cancelación o reserva de los datos respectivos, y deberá rendirse dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que se reciba el requerimiento respectivo.

En el caso de que el hábeas data se promueva contra la falta de respuesta del órgano requerido en el referido informe, se deberá expresar si es fundada o no la solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición a la publicación de datos personales.

Vencido el plazo para la contestación del informe o contestado el mismo, el asunto será turnado al integrante del Comité que corresponda, para la elaboración del proyecto de resolución, el cual deberá presentarse dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción.

En el supuesto de que en el hábeas data se impugne la omisión de responder una solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición a la publicación de datos personales, una vez recibido el informe respectivo, se remitirá por vía electrónica al solicitante para que en el plazo de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga u ofrezca las pruebas documentales que considere conducentes. De resultar fundada la pretensión planteada en el hábeas data, el Comité especificará la información a la que se debe otorgar acceso o que deba ser suprimida, rectificada, actualizada o declarada confidencial o reservada; estableciendo un plazo para su cumplimiento, el cual no podrá ser menor a cinco días hábiles.

b) PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION.

El Comité verificará en vía de supervisión el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia y protección de datos personales a cargo de los servidores públicos de la Suprema Corte.

El procedimiento de supervisión procederá cuando el Comité por sí, o a instancia de cualquiera de sus integrantes, del titular de la Unidad de Enlace, o de cualquier órgano de la Suprema Corte, tome conocimiento de:

- I. La falta u omisión de la publicidad de la información respecto de la cual se tiene obligación de publicar en medios electrónicos;
- II. Se presuma la violación del derecho de cualquier persona de tomar conocimiento de sus datos personales que obren en archivos, registros o bancos de datos en responsabilidad de la Suprema Corte en este Acuerdo;

III. Se presume la falsedad, inexactitud, deficiencia, insuficiencia o desactualización de datos personales, así como de toda información cuya publicidad sea obligación de la Suprema Corte, en términos de lo previsto en este Acuerdo; y

IV. Se presume el tratamiento o uso incorrecto de datos.

La supervisión podrá ser iniciada de oficio, a instancia de cualquiera de sus integrantes, del titular de la Unidad de Enlace o de cualquier otra área de la Suprema Corte, previo acuerdo del Comité y procederá respecto de los servidores públicos responsables del resguardo, actualización, manejo y uso de la información de la Suprema Corte.

El Comité podrá disponer el bloqueo provisional del archivo en lo referente al dato personal motivo de supervisión, cuando sea manifiesto el carácter discriminatorio, falso o inexacto de la información de que se trate.

c) PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN.

El Comité conocerá del procedimiento de ejecución para verificar el cumplimiento de sus resoluciones.

La Secretaría del Comité dará cuenta a su Presidente del informe que remita la Unidad de Enlace sobre el cumplimiento o incumplimiento por parte del órgano u órganos obligados en las resoluciones pronunciadas en las clasificaciones de información, hábeas data y supervisión, considerando los plazos aplicables.

El Comité deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de sus resoluciones y, previa valoración de las constancias de autos, tener por concluido el expediente respectivo, requerir al o a los órganos contumaces para que cumplan en un plazo razonable o remitir el expediente a la Comisión. En los asuntos que acuerde el Comité, la valoración y determinación sobre el debido cumplimiento de sus resoluciones podrá delegarla a su Presidente.

Si en el plazo concedido para ello, el órgano responsable de la información no hubiese cumplido con las obligaciones derivadas de las resoluciones del Comité, su Presidente podrá requerir a dicho órgano para que proceda a su ejecución y a su inmediato superior para su conocimiento.

Si el órgano u órganos vinculados insistieren en no dar cumplimiento a lo ordenado total o parcialmente, la Secretaría del Comité dará cuenta al Presidente, el cual lo someterá al Comité para que éste determine remitirlo a la Comisión o bien devolver el expediente al integrante que corresponda para que elabore el proyecto de resolución respectivo.

Los proyectos de resolución dentro de los procedimientos de ejecución deberán presentarse por el respectivo integrante del Comité dentro de los diez días hábiles siguientes a partir de que reciba el expediente. Este plazo podrá duplicarse por el Comité si existen razones que lo justifique.

El procedimiento de ejecución de las resoluciones de la Comisión se seguirá por el Comité, el cual deberá informar al Presidente de la Comisión las diversas determinaciones que adopte.

UNIDAD DE ENLACE.

La Unidad de Enlace es el órgano operativo encargado de publicitar la información y de dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y de acceso, cancelación, rectificación y oposición a la publicación de datos personales; así como de fungir como vínculo entre los solicitantes y la Suprema Corte.

Tiene las siguientes atribuciones:

- I. Recabar y difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia, además de requerir su actualización a los órganos de la Suprema Corte;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos;

IV. Realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada, además de notificar a los particulares;

V. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación u oposición de publicación de datos personales que obren en archivos de la Suprema Corte; así como entregar al solicitante la información requerida o, en su caso, la respuesta a la solicitud correspondiente;

VI. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información y de la publicación de la información en Internet;

VII. Llevar registro de las solicitudes de acceso a la información, rectificación, cancelación u oposición de publicación de datos personales, sus resultados y costos; etc.

Las personas que requieran tener acceso a la información que se encuentra en posesión de la Suprema Corte, así como a la rectificación o cancelación de sus datos personales, u oponerse a su publicación, deberán formular su solicitud ante los Módulos de Acceso de la Unidad de Enlace.

Las solicitudes que se presenten de manera impresa en los Módulos de Acceso podrán ajustarse al formato autorizado por el Comité, o bien, realizarse mediante formato libre.

Tratándose de acceso a la información, podrán presentarse por vía electrónica, a través del portal de Internet de la Suprema Corte o al correo de la Unidad de Enlace habilitado para ello. En casos excepcionales, la consulta podrá realizarse y atenderse por vía telefónica, el plazo para dar respuesta a la solicitud comenzará a partir de la presentación de la petición mediante el sistema de recepción de solicitudes, una vez formulada la solicitud, la Unidad de Enlace debe proceder a su tramitación, supliendo cualquier deficiencia.

La Unidad de Enlace conoce de 3 procedimientos:

- f) Procedimiento de acceso a la información sumario;
- g) Procedimiento de acceso a la información ordinario;

- h) Procedimiento de acceso, rectificación, cancelación y oposición a la publicación de datos personales.

a) PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN SUMARIO.

Se inicia cuando la información requerida a la Unidad de Enlace por vía escrita, electrónica o telefónica, sea de la competencia de la Suprema Corte y se encuentre disponible en medios electrónicos o impresos de consulta pública y en la modalidad preferida por el peticionario.

Una vez calificada la procedencia de la solicitud, el personal del Módulo de Acceso respectivo facilitará al solicitante la consulta de la información en la modalidad por él preferida en el entendido que la consulta física será gratuita y se permitirá en los Módulos de Acceso.

Antes de permitir la consulta física de los expedientes el personal del Centro de Documentación o de las Casas de la Cultura Jurídica encargadas de su resguardo, deberá recabar del solicitante un documento en el que se comprometa a no divulgar la información considerada legalmente como confidencial que contengan dichos expedientes.

Tratándose de solicitudes de acceso a la información en modalidad diversa a la consulta física, se deberá generar la versión pública respectiva suprimiendo, en su caso, los nombres de las partes y de las demás personas físicas y morales que hayan participado en el asunto, así como cualquier dato sensible.

El Módulo de Acceso llevará a cabo la entrega de la versión pública y recabará el acuse de recibo correspondiente, además integrará la estadística correspondiente, con los datos del formato de solicitud recabado y los recibos de pago respectivos, debiendo remitir la estadística de manera mensual a la Unidad de Enlace.

En el caso de las sentencias dictadas por el Pleno o las Salas, se procederá de la siguiente manera:

I. Tratándose de sentencias cuyo engrose no se haya aprobado, la Secretaría de Acuerdos respectiva, en su carácter de Módulo de Acceso, podrá declarar la inexistencia de lo solicitado y quedará vinculada a que, una vez que reciba la versión pública del engrose correspondiente, la remita a la Unidad de Enlace, para su notificación;

II. Tratándose de sentencias cuyo engrose se haya aprobado, pero no se contare con la versión pública, la Secretaría de Acuerdos respectiva, actuando como Módulo de Acceso, requerirá al Secretario de Estudio y Cuenta correspondiente la versión pública; sin menoscabo de reconocer el plazo que le asiste para generarla; y

III. Las solicitudes que se presenten en los demás Módulos de Acceso, serán remitidas a la Unidad de Enlace, la que declarará la inexistencia o, en su caso, requerirá la versión pública al respectivo Secretario de Estudio y Cuenta, en la inteligencia de que recibida la versión pública, la remitirá al solicitante.

b) PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ORDINARIO.

Las solicitudes de acceso a información no publicada en medios electrónicos o impresos se tramitarán conforme al procedimiento ordinario. Dichas solicitudes se presentarán en el formato aprobado por el Comité debiendo contener, cuando menos, los siguientes datos:

I. Nombre del solicitante y domicilio, correo electrónico o cualquier otro medio para recibir notificaciones;

II. Descripción clara y precisa de la información que solicita, con la aportación de los mayores datos posibles para su localización y ubicación temporal; y

III. La modalidad o modalidades en que se prefiere recibir la información, en el entendido de que si se señala más de una, se otorgará en aquella en que se encuentre disponible. Los procedimientos ordinarios se clasificarán en jurisdiccionales o administrativos, de conformidad con la naturaleza de la información objeto de la solicitud.

La Unidad de Enlace calificará la procedencia de la petición, verificando el cumplimiento de los requisitos en la inteligencia de que se abstendrá de dar trámite a las solicitudes de acceso que sean ofensivas.

Si a consideración de la Unidad de Enlace los datos aportados no son suficientes para la localización de la información, podrá requerir al solicitante por una sola ocasión, para que

amplíe, precise o modifique su petición, dentro de los diez días hábiles siguientes a tal requerimiento, con el apercibimiento de proceder al archivo del asunto si no se subsanan las irregularidades que se señalen.

La Unidad de Enlace contará con los tres días hábiles siguientes a la recepción de la petición para calificar su procedencia y dentro del día hábil siguiente solicitará al órgano correspondiente, por conducto de su titular, que se pronuncie sobre la existencia de la información y, en su caso, sobre su naturaleza pública, parcialmente pública, confidencial o reservada, así como la modalidad o modalidades disponibles y, dependiendo de ésta, el costo de su reproducción. En todo caso, el órgano requerido deberá fundamentar y motivar sus pronunciamientos.

Cuando el órgano requerido determine en todo o en parte la inexistencia, la clasificación de la información o su otorgamiento en modalidad distinta a la preferida, u omite pronunciarse sobre su disponibilidad, la Unidad de Enlace deberá comunicarlo al solicitante de forma inmediata, y remitirá el asunto a la Secretaría del Comité, en un plazo máximo de dos días hábiles, para su tramitación en vía de clasificación de información.

c) PROCEDIMIENTO DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN U OPOSICIÓN A LA PUBLICACIÓN DE DATOS PERSONALES (sobre este procedimiento ya se habló en el apartado de datos personales).

MODULOS DE ACCESO JURISDICCIONALES

Sus atribuciones radican en:

- I.- Recibir solicitudes de acceso a sentencias dictadas por el Pleno o las Salas;
- II. Cotizar los costos de reproducción y recibir el comprobante de pago;
- III. Entregar la versión pública de las sentencias respectivas en la modalidad requerida;
- IV. Remitir semanalmente a la Unidad de Enlace los comprobantes de pago de las versiones públicas que genere; e
- V. Informar mensualmente a la Unidad de Enlace el número de solicitudes atendidas.

Y serán la Secretaría General de Acuerdos, la Subsecretaría General de Acuerdos y las Secretarías de Acuerdos de las Salas quienes funjan como tales.

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y PORTAL DE INTERNET.

El portal de Internet es la Red del Poder Judicial de la Federación, a la cual tiene acceso el público en general. La estructura y administración de dicho medio electrónico deberá estar encaminada a facilitar el uso y comprensión de la información que se publique, así como asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

En el portal de Internet de la Suprema Corte se publica la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley, así como la que determine el Pleno, las Salas, el Ministro Presidente, la Comisión o el Comité.

Por conducto de la Unidad de Enlace, se deberá publicar la siguiente información:

- I. La estructura jurisdiccional y administrativa de la Suprema Corte;*
- II. Las funciones de las unidades jurisdiccionales, así como de las unidades administrativas;*
- III. El directorio de los servidores públicos judiciales y administrativos, desde el nivel de actuario o equivalente;*
- IV. La remuneración mensual por puesto;*
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas o planes de trabajo;*
- VII. Los servicios que se ofrezcan distintos a los jurisdiccionales, así como los trámites administrativos, requisitos y formatos que, en su caso, sean necesarios para acceder a ellos;*
- VIII. Desagregados sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución;*
- IX. Los principales indicadores sobre la actividad jurisdiccional y administrativa que autorice la Comisión;*
- X. Los resultados de las auditorías;*
- XI. La versión pública de las listas de acuerdos;*
- XII. Las versiones públicas de las sentencias dictadas por el Pleno y las Salas y las tesis jurisprudenciales y aisladas;*

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato,

y d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a la Suprema Corte;

XV. Los informes que por disposición legal, genere la Suprema Corte;

XVI. Los porcentajes que reflejen el incremento o disminución del patrimonio de los servidores públicos de la Suprema Corte obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, previo consentimiento de éstos, conforme a los lineamientos que expida la Comisión;

XVII. La relación de las comisiones efectuadas por los trabajadores de la Suprema Corte en que se especifique el nombre y cargo de éstos, los lugares a los que fueron comisionados, el motivo, las fechas de inicio y términos de las mismas, así como los montos de los viáticos otorgados y ejercidos para ese propósito;

XVIII. Los recursos económicos o en especie que por cualquier motivo se hayan entregado al sindicato respectivo, incluso los donativos y el monto total de las cuotas sindicales; y

XIX. Cualquier otra información que se considere relevante, a juicio de la Comisión o del Comité.

Consejo de Judicatura Federal, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública, en el ámbito del CJF, de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, están establecidos en el ACDO. 30/2003, ordenamiento de observancia obligatoria para los servidores públicos del CJF y de los Órganos Jurisdiccionales.

Al igual que la SCJN, los órganos mencionados también cuentan con unidades para el acceso a la información, siendo estas las siguientes:

COMISIÓN.

COMITÉ.

UNIDAD DE ENLACE.

COMISIÓN.

La Comisión es el órgano del CJF encargado de supervisar el cumplimiento de los mandatos de la Ley, el ACDO. 30/2003 y de las disposiciones que de él deriven y está integrada por , los Consejeros miembros del CJF.

Las principales atribuciones de esta comisión son:

- *Emitir las disposiciones de carácter general que se deriven o se requieran para el exacto cumplimiento de la Ley y del ACDO. 30/2003;*
- *Interpretar en el orden administrativo las disposiciones de la Ley, el ACDO. 30/2003y las que emanen del mismo;*
- *Conocer, substanciar y resolver los recursos de revisión y reconsideración previstos en el ACDO. 30/2003;*
- *Aprobar, expedir y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada o confidencial, que ponga a su consideración el Comité;*
- *Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información realizada por las Unidades Administrativas y los Órganos Jurisdiccionales;*
- *Aprobar, expedir y revisar los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como, para la organización de archivos de las Unidades Administrativas y Órganos Jurisdiccionales que someta a su consideración el Comité; al efecto podrá solicitar el apoyo del Centro de Documentación y Análisis de la SCJN;*
- *Vigilar y, en su caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones pertinentes a las Unidades Administrativas y Órganos Jurisdiccionales, para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley, el ACDO. 30/2003 y demás disposiciones aplicables;*
- *Fijar los costos para obtener la información, atendiendo a lo dispuesto por la Ley;*
- *Aprobar y revisar el procedimiento y los formatos de las solicitudes de acceso a la información, que someta a su consideración el Comité;*
- *Aprobar la guía que describirá los procedimientos de acceso a la información en posesión de las Unidades Administrativas y los Órganos Jurisdiccionales, que ponga a su consideración el Comité;*
- *Autorizar la creación y ubicación de Módulos de Acceso;*
- *Designar a los integrantes del Comité;*
- *Elaborar sus normas de operación, y*
- *Las demás que le confiera la Ley, el Pleno del CJF, el ACDO. 30/2003 y cualquier otra disposición que emane del mismo.*

COMITÉ.

El Comité es la instancia ejecutiva, encargada de instrumentar las medidas necesarias para coordinar las acciones tendientes a cumplir con la publicidad de la información, conforme a lo dispuesto en la Ley, el ACDO. 30/2003 y a las demás disposiciones aplicables, se integrará con los servidores públicos que en número impar designe la Comisión, dentro de los cuales nombrará a quien lo presida.

Entre sus atribuciones tendrá las siguientes:

- a) *Coordinar las acciones de las Unidades Administrativas y de los Órganos Jurisdiccionales, orientadas a dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley, el ACDO. 30/2003 y los ordenamientos que expida la Comisión;*
- b) *Instruir los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;*
- c) *Presentar a la Comisión los recurso de revisión y reconsideración recibidos en los Módulos de Acceso;*
- d) *Proponer a la Comisión que confirme, modifique o revoque la clasificación de la información realizada por las Unidades Administrativas y Órganos Jurisdiccionales;*
- e) *Ejecutar todas las determinaciones adoptadas por la Comisión, particularmente las recaídas a los recursos interpuestos por los solicitantes;*
- f) *Supervisar la aplicación de los criterios en materia de catalogación y conservación de documentos, así como la organización de archivos;*
- g) *Elaborar programas que faciliten la obtención de información en posesión de las Unidades Administrativas y los Órganos Jurisdiccionales;*
- h) *Proponer a la Comisión el monto de los costos por obtener información, en términos de lo previsto en la Ley; y*
- i) *Las demás que le sean conferidas por la Ley, el ACDO. 30/2003, la Comisión y demás disposiciones aplicables.*

UNIDAD DE ENLACE.

Es el órgano operativo del Comité, encargado de difundir la información y fungir como vínculo entre los Solicitantes y las distintas Unidades Administrativas y los Órganos Jurisdiccionales. La Unidad de Enlace será la Dirección General de Administración Regional del CJF.

De acuerdo con las posibilidades presupuestales, la Unidad de Enlace operará en los Módulos de Acceso, en sus Administraciones Regionales y Delegaciones Administrativas, en los que las personas que lo requieran, podrán realizar consultas mediante el llenado de formatos y tendrá las siguientes funciones:

- a) *Poner a disposición del Solicitante la información requerida, en términos de la Ley y el ACDO. 30/2003, o bien, facilitarle los medios para que tenga acceso a ella;*
- b) *Ejecutar las acciones que determine el Comité, conforme a sus funciones y en el ámbito de su competencia;*
- c) *Informar de inmediato al Comité sobre cualquier problema o dificultad que se presente en las solicitudes de acceso a la información, y*
- d) *Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre las Unidades Administrativas y los Órganos Jurisdiccionales con los Solicitantes, así como las que le confiera la Ley, el ACDO. 30/2003 y las disposiciones que emanen del mismo.*

Para acceder a la información se deberá seguir el siguiente proceso:

1.- Solicitud.

Las personas que requieran tener acceso a la información que posean las Unidades Administrativas y los Órganos Jurisdiccionales, presentarán ante los módulos de acceso una solicitud por escrito o deberán llenar el formato autorizado ambos deberán contener sin excepción, los espacios correspondientes:

En caso de que la solicitud no reúna los requisitos suficientes o no se clara, precisa, concreta y particularizada, la Unidad de Enlace tendrá un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la petición, para prevenir al interesado que corrija, aclare o amplíe su solicitud, el solicitante a su vez tendrá un plazo de diez días hábiles, contado a partir de la fecha en que reciba la notificación respectiva, para subsanar las irregularidades señaladas, en caso de no desahogar el requerimiento en se lapso se tendrá por no presentada la solicitud.

2.- Trámite.

I. Negativa de admisión. En caso de que la información solicitada no corresponda a las Unidades Administrativas o a los Órganos Jurisdiccionales, el personal de la Unidad de Enlace, a través del Módulo de Acceso que corresponda, orientará al Solicitante en la

medida de lo posible, la Unidad de Enlace calificará la procedencia de la solicitud, pudiendo desecharla cuando:

- La solicitud sea ofensiva;
- La información solicitada no corresponda a las Unidades Administrativas o a los Órganos Jurisdiccionales;
- Se haya entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una petición de la misma persona;
- La Comisión haya determinado con anterioridad que la información es reservada o confidencial, y en su caso, las causas que dieron origen a su clasificación no se hayan extinguido o no haya transcurrido el periodo de reserva, o
- Se actualice cualquier otra causa análoga a las citadas, derivadas de lo dispuesto en la Constitución, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el Acdo. 30/2003.

II. Búsqueda de la información. La Unidad de Enlace a más tardar al día siguiente al que se admita la solicitud, pedirá a las áreas responsables que dentro de un plazo de cinco días hábiles, verifiquen la disponibilidad de la información y, en su caso, recaben la documentación correspondiente y remitan a dicha Unidad el informe respectivo, en donde se precise si la información debe otorgarse al solicitante, así como la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la medida de lo posible a la solicitud del interesado y los datos necesarios para que los módulos de acceso determinen el monto de los derechos a cubrir por el solicitante de acuerdo con los costos establecidos.

En caso de que se negare la información solicitada, por ser clasificada como reservada o confidencial, las Unidades Administrativas u Órganos Jurisdiccionales responsables de la misma, remitirán al Comité, por conducto de la Unidad de Enlace, el informe respectivo con los elementos necesarios para fundar y motivar la clasificación de la información, cuando la negativa de acceso se base en la clasificación realizada por la Comisión, el Comité se limitará a confirmar dicha clasificación.

La Unidad de Enlace, a través del módulo de acceso que corresponda, deberá comunicar al solicitante la disponibilidad de la información, y en caso de que el acceso requiera el pago de derechos, la información deberá proporcionarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que el solicitante entregue el comprobante que acredite el pago del costo correspondiente.

III. Entrega de información. Si la información solicitada compete a las unidades administrativas o a los Órganos Jurisdiccionales y está disponible en medios impresos o electrónicos de acceso público, el personal del módulo de acceso facilitará al solicitante su consulta directa en los medios de difusión, y de requerir copia impresa o electrónica, una vez enterada la cuota correspondiente, se le entregará en el plazo de diez días hábiles, para lo cual la consulta directa en los medios de difusión será gratuita, siendo también gratuita la información que se dé en forma verbal.

La obligación de permitir el acceso a la información se dará por cumplida cuando los documentos se pongan a disposición del solicitante para su consulta en el sitio donde se encuentren, o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio, de ahí que la información pueda ser entregada en las siguientes modalidades:

- Mediante su consulta física;
- Por medio de comunicación electrónica;
- En medio magnético u óptico;
- En copias simples o certificadas, o
- Por cualquier otro medio derivado de la innovación tecnológica.

Si en el plazo de sesenta días naturales, contado a partir de la exhibición del respectivo comprobante de pago, el solicitante no acude al módulo de acceso a recoger la información requerida, el medio en el que se haya producido podrá ser destruido sin responsabilidad alguna ni devolución de los derechos enterados.

IV. Costo. La Unidad de Enlace pedirá a las áreas responsables que remitan a dicha Unidad un informe, en donde precisen los datos necesarios para que los módulos determinen el monto de los derechos a cubrir por el solicitante, de acuerdo con los costos establecidos por la comisión, para ello a propuesta del Comité y de conformidad con lo que señala la Ley, la Comisión tiene la atribución de fijar los costos para obtener la información.

V. Publicidad del proceso. Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas, además de cada solicitud se integrará un cuaderno, el cual una vez concluido, se agregará al expediente del que derive la información.

Contra la negativa a las solicitudes de acceso a la información procederá los recursos de revisión y el recurso de reconsideración.

- a) Recurso de revisión. Procede en los casos a que se refiere la ley, debiendo ser presentado ante la Comisión, por conducto del módulo de acceso respectivo o de las oficinas de correos en las ciudades donde no existan éstos.

Las resoluciones de la Comisión deberán constar por escrito debidamente fundadas y motivadas, y podrán:

- Desechar el recurso por improcedente;
- Declarar sin materia el recurso;
- Confirmar la resolución impugnada;
- Revocar la resolución; o
- Modificar la resolución.

El recurso se desechará por improcedente cuando:

- Se presente fuera del plazo fijado por la ley;
- Haya sido resuelto el recurso sobre el mismo asunto;
- Exista algún medio de defensa en trámite ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación; o
- La causa de improcedencia derive de la Constitución, la ley o del Acdo. 30/2003.

- b) Recurso de reconsideración. Procederá contra las resoluciones de la Comisión, emitidas en la revisión interpuesta contra la determinación del Comité. Este recurso podrá promoverse transcurrido un año de que la Comisión haya dictado su fallo, la reconsideración deberá referirse a la misma solicitud, y se presentará y substanciará conforme las reglas del recurso de revisión, debiendo resolverse en un plazo máximo de cincuenta días hábiles. La resolución que se dicte en el recurso de reconsideración será definitiva e inatacable.

CAPÍTULO III.

DERECHO COMPARADO.

La primera ley formal de acceso a la información fue la freedom-of-press-and-the-right-of-access-to-public records act (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766.

El principal impulsor de esta ley fue el sacerdote y diputado Anders hydenius inspirado por las prácticas contemporáneas en China, específicamente en el Buró de Censura Imperial (Imperial Censorate), que era una institución basada en la filosofía humanista confuciana cuyos roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción, él se encontraba particularmente impresionado por el hecho de que los emperadores chinos se encontraban dispuestos a admitir sus propias imperfecciones como una prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad.

Las leyes de acceso a la información (LAI) contemporáneas surgen de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas. En el pasado la mayoría de los gobiernos concentraban considerable autoridad legal y militar pero no contaban con la inmensa cantidad de información que manejan hoy.

El surgimiento del “Estado Administrativo” es un fenómeno reciente que sólo se desarrolló hasta el siglo XX, con su surgimiento el vínculo entre la libertad de expresión, la participación ciudadana en asuntos públicos y la libertad de acceso a la información gubernamental se volvió aún más importante, pues sólo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que se puede hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos, en la era del “Estado Administrativo”, las libertades de expresión y de participación quedan sin mayor significado si éstas carecen de la información concerniente a las mecánicas internas del gobierno.

Una Ley de Acceso a la Información (LAI) es una ley que otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal, bajo una LAI los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos

que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos puedan conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan.

Las leyes de Acceso a la información son una parte fundamental de la creación de una sociedad plenamente transparente en todos los aspectos e implican el cambio del principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una “necesidad de conocer” al principio de un “derecho por conocer”.

Las LAI son importantes aún cuando un país tenga provisiones constitucionales que garanticen el derecho a la información o a la libertad de expresión, pues asegurar el cumplimiento de las garantías constitucionales sin la intermediación de leyes especiales que faciliten su aplicación es muy difícil.

La organización no gubernamental Article 19 ⁴⁵ ha desarrollado un modelo que incluye los elementos básicos que toda LAI debe incluir, este esquema no tienen el propósito de imponer un modelo único para ser adoptado en todos los países, sino solamente busca servir de inspiración para aquellos países que se encuentren en procesos de impulsar sus propias leyes de acceso a la información o de modificar las ya existentes. En cualquier caso, el modelo presentado por Article 19 constituye un tipo ideal muy superior, tanto a la histórica ley sueca que no incluye un cuerpo administrativo independiente o la posibilidad de sobreseer las excepciones en caso de existir un interés público superior, como a la más reciente ley de los Estados Unidos, que se aplica sólo a las agencias del poder ejecutivo.

Toby Mendel ha resumido bien los principios centrales que deben guiar la construcción de cualquier ley de acceso a la información (LAI), estos son:

- 1) *APERTURA MÁXIMA. Las leyes de acceso a la información debe estar guidadas bajo los principios de máxima apertura informativa.*
- 2) *OBLIGACIÓN DE PUBLICAR. Las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave.*

⁴⁵ ARTICLE 19 es una organización independiente de Derechos Humanos que trabaja alrededor del mundo para proteger y promover el derecho a la libertad de expresión. Toma su nombre del Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual garantiza la libertad de expresión.

- 3) *PROMOCIÓN DE GOBIERNOS ABIERTOS. Las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos.*
- 4) *ALCANCE LIMITADO DE LAS EXCEPCIONES. Las excepciones deber estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”.*
- 5) *EFICIENCIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN. Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.*
- 6) *COSTOS. Los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos.*
- 7) *REUNIONES ABIERTAS. Las reuniones de las instituciones deben tener un carácter público y abierto.*
- 8) *EL PRINCIPIO DE APERTURA DEBE SER PRIORITARIO. Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas.*
- 9) *PROTECCIÓN PARA INFORMANTES. Los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección.⁴⁶*

Existe desde luego, una gran variedad de formas en que los distintos países han diseñado y aplicado sus propias leyes de acceso a la información en la práctica, algunas de estas han incluido los principios señalados de manera más destacada que otras y en general cada nación ha desarrollado su propia interpretación del concepto de libertad de información y de lo que en la práctica tal concepto requiere.

AÑO	PAÍS
1766	Suecia
1888	Colombia
1951	Finlandia
1966	Estados Unidos

⁴⁶ JOHN M. ACKERMAN, IRMA E. SANDOVAL. *Leyes de Acceso a la Información en el mundo*. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia número 7. México, 2005. Pág. 21

1970	Dinamarca Noruega
1978	Francia
1982	Australia Nueva Zelanda
1983	Canadá
1987	Austria Filipinas
1990	Italia
1991	Holanda
1992	Hungría Ucrania España
1993	Portugal
1994	Belice Bélgica
1996	Islandia Lituania Corea del Sur
1997	Tailandia Irlanda
1998	Israel Letonia
1999	República Checa Albania Georgia Japón Liechtenstein Trinidad y Tobago Sudáfrica
2000	Inglaterra Bosnia y Herzegovina Bulgaria Lituania Moldavia Eslovenia Estonia
2001	Polonia Rumanía
2002	Panamá Pakistán México Jamaica Perú Tayikistán Uzbekistán Zimbabwe Angola
2003	Croacia India Kosovo Armenia Eslovenia Turquía
2004	República Dominicana Serbia Suiza Ecuador

Nota. Elaboración de los autores con base en información de Banisar (2004) y comunicaciones personales con David Banisar. Los años corresponden al momento en que las LAI fueron aprobadas por el Congreso o Parlamento respectivo⁴⁷.

⁴⁷ JOHN M. ACKERMAN. IRMA E. SANDOVAL. Leyes de Acceso a la Información en el mundo. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia número 7. México, 2005. Pág. 23

Esta gráfica muestra que ha existido una particular proliferación de LAI durante los últimos cinco años. Casi dos tercios de todas las LAI existentes fueron aprobadas a partir de 1999.

El contenido específico de las LAI aprobadas alrededor del mundo varía ampliamente entre las diversas naciones y aunque todas permiten un amplio acceso a los documentos gubernamentales sin la necesidad de demostrar interés legal, existen diferentes formas en las cuales esta idea ha sido interpretada a través de las legislaciones correspondientes.

Existen cuatro grandes áreas en donde se encuentran las diferencias significativas entre las LAI.⁴⁸

1) COBERTURA. Un escenario idóneo sería que las LAI abarcaran a todas las instituciones que reciben dinero público, incluyendo los tres poderes de gobierno, los organismos no gubernamentales, los individuos, los contratistas privados y los fideicomisos, sin embargo, una situación mejor sería la de una ley que abriera a escrutinio público cualquier “entidad” que desarrolle funciones cruciales para el interés público independientemente de si reciben o no financiamiento gubernamental, no obstante, la mayoría de las LAI ni siquiera cubren empresas estatales, paraestatales o fideicomisos, en el sector privado en los poderes legislativos y judiciales también hay grandes rezagos pues aparentemente la naturaleza deliberativa de la legislatura y la delicada naturaleza del trabajo desarrollado por el poder judicial han llevado a los arquitectos de las LAI a dudar acerca de la viabilidad de extender por completo la transparencia a este tipo de instituciones públicas.

2) EXCEPCIONES. Determinar exceso en las excepciones puede anular el espíritu de cualquier LAI al permitir a las autoridades gubernamentales retener información discrecionalmente. Las excepciones típicas incluyen la protección de la seguridad nacional, la privacidad personal, la seguridad pública, secretos comerciales y deliberaciones internas.

Article 19 ha propuesto la ejecución de una “prueba de interés público”, compuesta de tres partes, el principio 4 de su documento *The Publics Right to Know: Principles on Freedom of Expresión Legislation* (1999) sostiene que:

⁴⁸ IDEM. Pag. 24.

1. *La información (restringida) debe relacionarse a un fin legítimo definido en la misma ley.*
2. *Exponer esta información debe amenazar con causar un daño sustancial a ese legítimo fin.*
3. *La dimensión del daño al fin legítimo debe ser mayor que el interés público en acceder a la información restringida.*⁴⁹

Según al Article 19, sólo cuando estas tres condiciones se cumplan a cabalidad se puede justificar la retención de la información del escrutinio público, lo cual es concordante con los Principios de Johannesburgo, cuyo principio 1 en su inciso d) señala y 1.3, respectivamente, señalan que:

“Ninguna restricción a las libertades de expresión o de información sobre la base de resguardo a la seguridad nacional puede ser impuesta a menos de que el gobierno pueda demostrar que esta restricción esté obligada por ley y que sea necesaria dentro de una sociedad democrática con objeto de proteger un legítimo interés de seguridad nacional. La responsabilidad por demostrar la validez de esta restricción descansa en el gobierno.”

Principio 1.3: *“Para establecer una restricción en las libertades de expresión o de información es necesario proteger un legítimo interés de seguridad nacional y por ello un gobierno debe demostrar que: a) La expresión o información en cuestión signifique una amenaza para un legítimo interés de seguridad nacional; b) La restricción impuesta se el medio menos restrictivo para la protección de interés; y c) La restricción sea compatible con los principios democráticos.”*⁵⁰

Sin embargo la mayoría de las LAI no incluyen pruebas rigurosas como las señaladas. Otro ejemplo relevante en cuanto a las excepciones lo constituyen el tema de la privacidad pues una gran cantidad de LAI son simultáneamente leyes para la protección de información personal.

⁴⁹ JOHN M. ACKERMAN. IRMA E. SANDOVAL. Leyes de Acceso a la Información en el mundo. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia número 7. México, 2005. Pág. 27

⁵⁰ IDEM

3) SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO. Ambas constituyen partes centrales de cualquier LAI, pues determinarán si éstas tendrán un impacto real en la gestión real y operación de los gobiernos.

Una LAI sin supervisión y seguimiento está condenada a convertirse en letra muerta dado que las inercias propias del gobierno generalmente giran en contra de la implementación de la apertura, lo ideal sería el establecimiento de un organismo autónomo que esté encargado de recibir las apelaciones y que también se dé a la tarea de vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la libertad de información de los ciudadanos.

Sólo 12 de los 62 países con LAI cuentan con comisiones independientes de información a nivel nacional.⁵¹

En general, Roberts (1999) ha señalado tres modelos diferentes para el seguimiento de las LAI, estas son:⁵²

- a) *A los individuos se les otorga el derecho a someter una “apelación administrativa” ante otro funcionario de la misma institución a la cual la solicitud de la información fue sometida en primer lugar. Si esta apelación administrativa falla, el individuo puede apelar ante una corte o tribunal que pueda ordenar la entrega de la información.*
- b) *A los individuos se les otorga el derecho de entablar una apelación ante un Ombudsman independiente o ante un Comisionado de Información quien debe enviar una recomendación acerca de la entrega de la información solicitada. Si la institución ignora la recomendación, se procederá a apelar ante una corte.*
- c) *A los individuos se les otorga el derecho de someter una apelación ante un Comisionado de Información que tenga el poder de obligar a la apertura de la información requerida. Aquí no proceden mayores apelaciones legales, aunque en casos extremos las acciones del Comisionado quedan sujetas a revisión judicial.*

⁵¹ JOHN M. ACKERMAN. IRMA E. SANDOVAL. Leyes de Acceso a la Información en el mundo. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia número 7. México, 2005. Pág. 30

⁵² IDEM. Pág. 31.

La supervisión y seguimiento de las LAI será efectiva cuando opere dentro de un ambiente institucional favorable, aunado a ello tenemos la variación del tiempo que se les da a las agencias gubernamentales para entregar la información requerida, pues algunos países tienen un periodo extremadamente corto para responder (24 horas), otros otorgan hasta 30 días. La ley original de los Estados Unidos, aprobada en 1966, no hacía referencia a ningún límite y algunos países en vías de desarrollo han expresado la preocupación de que plazos reducidos para la entrega de información podrían sobrecargar sus ya de por sí débiles y abrumadas burocracias, no obstante se ha demostrado que tiempo cortos facilitan mejores desempeños para las LAI de los países en desarrollo.

4) FACILIDAD DE ACCESO. Un gobierno abierto es necesario más no suficiente para lograr una plena rendición de cuentas, esta implica una actitud proactiva hacia la información pública y exige que los servidores públicos periódicamente informen, expliquen y presenten en un lenguaje accesible al público lo que están haciendo, lo cual debería estar enumerado en las LAI como sucede en la LAI mexicana, sin embargo, la mayoría de los países no cuentan con una lista tan completa, aunado a lo anterior se encuentra la limitante de las cuotas para conseguir la información deseada, hay al menos cuatro diferentes áreas en las cuales las solicitudes de acceso a la información pública generan costos: búsqueda, revisión, reproducción y envío

Una vez detallado lo anterior se identifican cuatro grandes categorías de países con LAI.⁵³:

- a) En primer lugar están los pioneros históricos, se incluyen a los diez países que aprobaron sus leyes antes de la ola mundial de democratización de los años ochenta: Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Francia y Colombia, sus tienden a ser intensamente usadas por el público y funcionan relativamente bien, aunque no destacan como legislaciones particularmente progresistas o innovadoras;
- b) La segunda categoría de países con LAI incluye a los veintiocho países que ha aprobado LAI como parte de un proceso más general de transición democrática o de la redacción de una nueva Constitución, aquí se encuentran: Filipinas, España, Portugal, Corea del Sur, Tailandia, Sudáfrica, México y los veintiún países que en el pasado fueron repúblicas integrantes de la Unión Soviética o estados miembros del bloque soviético (diecinueve de

⁵³ JOHN M. ACKERMAN. IRMA E. SANDOVAL. Leyes de Acceso a la Información en el mundo. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia número 7. México, 2005. Pág. 35

Europa central y oriental más Tajikistán y Uzbekistán), estas leyes tienden a ser las más fuertes pues representan una reacción a los regímenes autoritarios previos;

c) La tercera categoría, la componen doce países desarrollados: Austria, Italia, Holanda, Bélgica, Islandia, Irlanda, Israel, Japón, Grecia, Liechtenstein, Inglaterra y Suiza; y

d) Finalmente, hay doce países en vías de desarrollo que aunque no han experimentado procesos de transición democrática y que recientemente han promulgado LAI: India, Pakistán, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago, Belice, República Dominicana, Ecuador, Turquía, Perú, Angola y Zimbawe.

Pero las LAI, tienen diversos orígenes y naturaleza y al respecto existen tres proposiciones según John m. Ackerman e Irma E. Sandoval:⁵⁴

1.- Las LAI son creaciones políticas, la mayoría de los países con LAI son países relativamente prósperos económicamente, sin embargo, ese no fue un factor determinante en la generación de sus LAI, pues un gran número de países pobres que ha aprobado LAI, lo que si es evidente es que un gran número de países con LAI han emergidos de procesos recientes de democratización en todos los niveles de desarrollo.

2.- Segundo, la movilización de la sociedad civil juega un papel importante en la aprobación de las LAI, pocas veces el gobierno muestra un genuino interés por revelar a la sociedad las formas de operar en su interior, siendo así la sociedad tiene mucho más que ganar con la aprobación de una LAI pues a largo plazo mejoran significativamente la gobernabilidad, pues exponen los mecanismos internos de gobierno al escrutinio público y por lo tanto hacen a las élites mucho más vulnerables a la crítica externa, lo cual, como es evidente, fortalece a la sociedad civil.

3.- Tercero. Los actores internacionales han jugado un papel significativo pues han creado un contexto altamente favorable para la adopción de las LAI, existen al menos tres diferentes categorías de actores que han tenido una influencia considerable en este sentido:

a) Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las fundaciones a nivel internacional han tenido gran influencia al otorgar recursos a las organizaciones de la sociedad civil;

⁵⁴ JOHN M. ACKERMAN. IRMA E. SANDOVAL. Leyes de Acceso a la Información en el mundo. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia número 7. México, 2005. Pág. 39

b) La presión diplomática entre las diversas naciones también han desempeñado un papel central en algunos países;

c) Las organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial también han empezado a presionar por mayor transparencia a lo largo del mundo en desarrollo, con objeto de mejorar el clima de inversión en los países en vías de desarrollo, los gobiernos deben estar dispuestos a abrir sus cuentas y sus transacciones a los observadores externos, aquí el énfasis se pone más en el acceso a la información gubernamental por parte del sector privado que por parte de los ciudadanos comunes.

III.1.- Latinoamérica (Argentina, Perú, Chile y España).

ARGENTINA.

A nivel nacional no existe una ley que reglamente el acceso a la información pública, sin embargo, desde el año 2000 existe la Ley de Protección de Datos Personales llamada HABEAS DATA, cuyo objetivo es la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos y demás medios de tratamiento de datos sean públicos o privados, existen además otras normas nacionales complementarias del tema de acceso a la información como el caso de la ley de residuos peligrosos

No obstante algunas provincias como Córdoba, Buenos Aires, Catamarca, Santa Fe, La Pampa y Tierra del Fuego, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con normativas propias al respecto.

A nivel nacional existe un proyecto de ley sobre acceso a la información pública, aprobado en el Senado que va más allá, al estipular la necesidad de una “transparencia activa” por la cual “los sujetos obligados deben mantener la información pública a disposición permanente de la ciudadanía y de forma actualizada.”⁵⁵

PERÚ.

País con un sistema jurídico político unicameral, el derecho a la información está contemplado en el artículo 2, que señala: *“A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley”.*

El título de la ley es: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en el año 2000, incluye como sujetos obligados a las personas jurídicas sujeta al régimen

⁵⁵ MIGUEL JULIO RODRÍGUEZ VILLAFANE. El acceso a la información pública en Argentina. Trabajo desarrollado en el seminario internacional “El Derecho a la información pública y Habeas Data”, organizado por la Universidad Iberoamericana de México. Pág. 25.

privado que prestan servicios públicos ⁵⁶, un apartado sobre la conservación de la información ⁵⁷ y otro sobre transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas. ⁵⁸

Principios	Contiene
Sujetos obligados	
a. Sujeto activo	Si
b. Sujeto pasivo	Si
Definiciones	No
Interpretación	No
Información de oficio	Si
Cultura de la transparencia	No
Límites al derecho de acceso a la información	
a. Información confidencial	No
b. Información reservada	No
c. Excepciones	Si
Versiones públicas	Si
Máxima Publicidad	Si
Principio de prueba de daño	Si
Gratuidad de la información	Si
Periodo de reserva	Si
Formas de solicitud de acceso a la información	
a. Elementos que debe contener la solicitud	No
b. Tiempo de respuesta	Si
c. Prórroga destiempo de respuesta	Si
Órgano garante	
a. Órgano garante	No
b. Presupuesto asignado	No
c. Número de comisionados	No
d. Salarios	No
Afirmativa Ficta	No
Vías de impugnación	Si
Formas de control de la ley	
a. Responsabilidades y sanciones	Si
b. Abuso de la ley	No
Ámbito temporal	
a. Fecha de aprobación	Si
b. Fecha de entrada en vigor	Si
c. Periodo de implementación	Si

⁵⁶ Artículo 9. Las personas jurídicas sujetas al régimen privado que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad, sólo están obligadas a facilitar la información referida a la prestación de los mismos a sus respectivos organismos supervisores, a efectos de que estos puedan cumplir con las obligaciones establecidas en la ley. ERNESTO VILLANUEVA. Derecho de Acceso a la Información en el mundo. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2008. Pág. 261.

⁵⁷ Artículo 18. En ningún caso la entidad de la Administración Pública podrá destruir la información que posea. La entidad de la Administración Pública deberá remitir al Archivo Nacional la información que obre en su poder, en los plazos estipulados por la Ley de la materia. El Archivo Nacional, podrá destruir la información que no tenga utilidad pública, cuando haya transcurrido un plazo razonable durante el cual no se haya requerido dicha información y de acuerdo a la normatividad por la que se rige el Archivo Nacional. IDEM.

⁵⁸ Artículo 20. Este título tienen como objeto fundamental otorgar mayor transparencia al manejo de las Finanzas Públicas, a través de la creación de mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer supervisión sobre las Finanzas Públicas y permitir una adecuada rendición de cuentas. IDEM.

CHILE.

El 11 de agosto de 2008, se promulgó la Ley sobre acceso a la Información Pública de Chile (No. 20.285), cuyo propósito es regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

Principios	Contiene
Sujetos obligados	
c. Sujeto activo	Si
d. Sujeto pasivo	Si
Definiciones	Si
Interpretación	No
Información de oficio	Si
Cultura de la transparencia	Si
Límites al derecho de acceso a la información	
d. Información confidencial	No
e. Información reservada	No
f. Excepciones	Si
Versiones públicas	Si
Máxima Publicidad	No
Principio de prueba de daño	No
Gratuidad de la información	No
Periodo de reserva	Si
Formas de solicitud de acceso a la información	
d. Elementos que debe contener la solicitud	Si
e. Tiempo de respuesta	Si
f. Prórroga destiempo de respuesta	Si
Órgano garante	
e. Órgano garante	Si
f. Presupuesto asignado	No
g. Número de comisionados	No
h. Salarios	No
Afirmativa Ficta	No
Vías de impugnación	Si
Formas de control de la ley	
c. Responsabilidades y sanciones	Si
d. Abuso de la ley	No
Ámbito temporal	
d. Fecha de aprobación	Si
e. Fecha de entrada en vigor	Si
f. Periodo de implementación	Si

ESPAÑA.

España es el único país de Europa que no tiene una ley de acceso a la información, no obstante que se han hecho dos promesas electorales sobre el tema una de ellas en 2004 y otra en 2008.

El derecho de acceso a la información es un derecho reconocido en los tratados internacionales de derechos fundamentales como un derecho fundamental inherente al derecho a la libertad de expresión, más de 80 países ya lo han regulado mediante una ley que asegura su efectiva protección para el mantenimiento de un estado democrático moderno, en los países que han aprobado su ley se ha demostrado que son una herramienta fundamental para el desarrollo y el fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, para la lucha contra la corrupción y para la mejora y optimización de los recursos.

En España actualmente no existe una ley de acceso a la información, no obstante que la Constitución Española recoge en su artículo 20.d el derecho de comunicar y recibir libremente información y en su artículo 105.b el derecho de los ciudadanos de acceso a registros y archivos.

La única protección a este derecho está recogida por el artículo 37 de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones que contempla el derecho de acceso a Archivos y Registros, pero es un derecho muy limitado que no cumple con las garantías mínimas contempladas a nivel internacional, pues sólo se puede acceder a la información de la que uno es "interesado", lo cual implica que no hay transparencia y aperturismo de los asuntos públicos.

Ante esta situación, la Coalición Pro Acceso, un grupo de 29 organizaciones unidas a favor de la aprobación de una ley de acceso a la información en España, lucha por que esta situación cambie y se apruebe una ley de acceso a la información en España. Desde la Coalición Pro Acceso no solo se pide una ley de acceso a la información, se exige que esta ley sea tal que pueda ratificar el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales. La Coalición Pro Acceso ha desarrollado los principios mínimos que debe contemplar una futura ley de acceso a la información en España, estos son:

1. El derecho a la información es un derecho de toda persona.
2. El derecho de acceso se aplica a todas las entidades públicas.
3. Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito.
4. Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes.

5. Principio de publicidad de la información: el secreto y la denegación de la información son la excepción.

6. Las denegaciones de acceso a la información deben ser limitadas y estar debidamente motivadas.

7. Toda persona tiene el derecho de recurrir las denegaciones de acceso o la no contestación a las solicitudes realizadas.

8. Las entidades públicas, a iniciativa propia, deben poner a disposición del público información sobre sus funciones y gastos sin que sea necesario realizar una solicitud.

9. El derecho de acceso a la información debe estar garantizado por un órgano independiente⁵⁹.

⁵⁹ <http://www.proacceso.org/apoya-los-principios/>

III.2.- Europa (Inglaterra y Alemania).

INGLATERRA.

Título de la ley: Freedom of Information Act 2000, establece periodo de reserva de la información 60 años como regla general máximo 100 años el órgano garante del derecho de acceso a la información es el Comisionado de la Información y el Tribunal de Información.⁶⁰

INGLATERRA

Principios	Contiene
Sujetos obligados	
a. Sujeto activo	Si
b. Sujeto pasivo	Si
Definiciones	Si
Interpretación	Si
Información de oficio	Si
Cultura de la transparencia	No
Límites al derecho de acceso a la información	
a. Información confidencial	Si
b. Información reservada	Si
c. Excepciones	Si
Versiones públicas	No
Máxima Publicidad	No
Principio de prueba de daño	Si
Gratuidad de la información	Si
Periodo de reserva	Si
Formas de solicitud de acceso a la información	
a. Elementos que debe contener la solicitud	Si
b. Tiempo de respuesta	Si
c. Prórroga destiempo de respuesta	No
Órgano garante	
a. Órgano garante	Si
b. Presupuesto asignado	No
c. Número de comisionados	Si
d. Salarios	No
Afirmativa Ficta	No
Vías de impugnación	Si
Formas de control de la ley	
a. Responsabilidades y sanciones	Si
b. Abuso de la ley	Si
Ámbito temporal	
a. Fecha de aprobación	Si
b. Fecha de entrada en vigor	Si
c. Periodo de implementación	No

⁶⁰ ERNESTO VILLANUEVA. Derecho de Acceso a la Información en el mundo. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2008. Pág. 195

ALEMANIA.

Título de la Ley: “Freedom of information Act.”, aprobada en 2005, establece como órgano garante a la Comisión Federal de Acceso a la Información, pero señala que las funciones serán establecidas por la Comisión Federal de Protección de Datos Personales.⁶¹

Principios	Contiene
Sujetos obligados	
a. Sujeto activo	Si
b. Sujeto pasivo	Si
Definiciones	Si
Interpretación	No
Información de oficio	Si
Cultura de la transparencia	No
Límites al derecho de acceso a la información	
a. Información confidencial	Si
b. Información reservada	Si
c. Excepciones	Si
Versiones públicas	No
Máxima Publicidad	No
Principio de prueba de daño	Si
Gratuidad de la información	Si
Periodo de reserva	No
Formas de solicitud de acceso a la información	
a. Elementos que debe contener la solicitud	No
b. Tiempo de respuesta	Si
c. Prórroga destiempo de respuesta	No
Órgano garante	
a. Órgano garante	Si
b. Presupuesto asignado	No
c. Número de comisionados	Si
d. Salarios	No
Afirmativa Ficta	No
Vías de impugnación	Si
Formas de control de la ley	
a. Responsabilidades y sanciones	No
b. Abuso de la ley	No
Ámbito temporal	
a. Fecha de aprobación	Si
b. Fecha de entrada en vigor	No
c. Periodo de implementación	No

⁶¹ ERNESTO VILLANUEVA. Derecho de Acceso a la Información en el mundo. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2008. Pág. 88

III.3.- Estados Unidos de Norteamérica.

El título de su ley es The Freedom of Information Act, fue aprobada en 1966 y su última revisión fue en 2003, en su ley Fundamental no se encuentra establecido ningún artículo o numeral, en específico, que verse sobre el derecho de acceso a la información.⁶²

Principios	Contiene
Sujetos obligados	
a. Sujeto activo	Si
b. Sujeto pasivo	Si
Definiciones	Si
Interpretación	No
Información de oficio	Si
Cultura de la transparencia	No
Límites al derecho de acceso a la información	
a. Información confidencial	Si
b. Información reservada	Si
c. Excepciones	Si
Versiones públicas	No
Máxima Publicidad	No
Principio de prueba de daño	Si
Gratuidad de la información	No
Periodo de reserva	No
Formas de solicitud de acceso a la información	
a. Elementos que debe contener la solicitud	Si
b. Tiempo de respuesta	Si
c. Prórroga destiempo de respuesta	Si
Órgano garante	
a. Órgano garante	No
b. Presupuesto asignado	No
c. Número de comisionados	No
d. Salarios	No
Afirmativa Ficta	No
Vías de impugnación	Si
Formas de control de la ley	
a. Responsabilidades y sanciones	Si
b. Abuso de la ley	No
Ámbito temporal	
a. Fecha de aprobación	Si
b. Fecha de entrada en vigor	Si
c. Periodo de implementación	No

⁶² ERNESTO VILLANUEVA. Derecho de Acceso a la Información en el mundo. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2008. Pág. 159

CAPÍTULO IV.

PROPUESTA PARA LA PUBLICIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO MEXICANO.

IV.1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 establece:

“ ... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones ...”.

El Código Penal Federal en su artículo 212, señala que servidor público es:

“... toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales”.

Para Sergio García Ramírez, el servidor público *“es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral ..., con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél.”*⁶³

El autor Sergio Monserreti Ortiz Soltero señala que *“se debe considerar como Servidor Público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en la lista de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno*

⁶³ GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO Y URIBE VARGAS ERIKA. Derechos de los Servidores Públicos. Instituto Nacional de Administración Pública. UNAM. México, 2002, Pág

*Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos estatales o en los Gobiernos Municipales”.*⁶⁴

Las obligaciones de los servidores públicos comienzan a partir del momento en que toman protesta, pues conforme al artículo 108 constitucional todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

“Artículo 109. *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

...

III. *Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...”*

“Artículo 113. *Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados...”*

Como vemos, los principios constitucionales de los cuales derivan las obligaciones de los servidores públicos son:

⁶⁴ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, SERGIO. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa. México, 1999. Pág. 5.

- a) Legalidad.- Cualidad de legal, lo prescrito por la ley y conforme a ella.⁶⁵
- b) Honradez. Consiste en que la conducta del servidor público durante la ejecución de su empleo, cargo o comisión se ajuste a los principios morales fundamentales de cada sociedad.
- c) Lealtad. Cumplimiento de lo que exigen las leyes de fidelidad y las de honor y hombría del bien y deriva de leal que se refiere a lo fidedigno, verídico y fiel, en el trato o en el desempeño de un oficio o cargo.⁶⁶
- d) Imparcialidad. Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.⁶⁷
- e) Eficacia. Capacidad de lograr el efecto que se desea o espera.

⁶⁸

Las obligaciones de los servidores públicos se encuentran consagradas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ordenamiento que se analizará más adelante).

⁶⁵ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Idem.

IV.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El ordenamiento fue aprobado por el Congreso de la Unión el 14 de diciembre de 2001 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 y establece las reglas bajo las cuales los servidores públicos de la Federación deben desempeñar su empleo, cargo o comisión, así como las sanciones a las que podrán hacerse acreedores por los actos u omisiones en que incurran con motivo de desempeño, lo cual tiene como objeto mantener vigentes los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia.

Entre las innovaciones jurídicas de dicha ley se encuentran las siguientes:

- 1.- Establece que será considerado como reincidente el servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna obligación en el servicio incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras;
- 2.- Reduce la discrecionalidad de las autoridades para la imposición de sanciones administrativas, al prever expresamente los incumplimientos de obligaciones en el servicio público que dan lugar a la comisión de infracciones graves, cuyas sanciones deben ser la inhabilitación temporal para el desempeño del empleos, cargos o comisiones en el servicio público y la destitución del puesto.
- 3.- Regula la imposición de sanciones económicas en congruencia con lo dispuesto por el artículo 113 constitucional, de manera que procedan cuando se produzcan beneficio o lucro, o se causen daños o perjuicios;
- 4.- Se establecen excepciones al secreto bancario, al facultar a la SFP para solicitar información de cualquier tipo, incluso bancaria relacionada con los servidores públicos, cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos al investigar su evolución patrimonial;
- 5.- Se prevé que en el desahogo de los procedimientos de responsabilidad administrativa las autoridades puedan solicitar a la Tesorería de la Federación el embargo precautorio de bienes de los presuntos responsables;
- 6.- Con el fin de evitar que los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa queden impunes por el simple transcurso del tiempo, la ley amplía el plazo de prescripción de la facultad de las autoridades para imponer sanciones administrativas;
- 7.- Establece las bases para que los servidores públicos presenten sus declaraciones de modificación patrimonial;

8.- Crea un registro de servidores públicos que el ámbito federal lleva la propia SFP, a través del cual se pueden conocer los datos curriculares de quienes están obligados a presentar declaración patrimonial, sus funciones, ingresos, el registro también incluye los procedimientos administrativos seguidos en su contra y las sanciones que les hubieren sido impuestas, etc.⁶⁹

Este ordenamiento reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Les es aplicable a:

- a) Los representantes de elección popular; los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal; los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; y
- b) Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), en el ámbito de su competencia son: las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; La Secretaría de la Función Pública; El

⁶⁹ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública. Fondo de Cultura Económica. México, 2005. Pág. 150

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Los tribunales de trabajo y agrarios; El Instituto Federal Electoral; La Auditoría Superior de la Federación; La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y El Banco de México.

En las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, quienes tienen competencia para conocer de la investigación, tramitación, sustanciación y resolución (procedimientos y recursos) son los titulares de los órganos internos de control y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades.

Como mencionábamos los servidores públicos federales a la toma de posesión de su empleo, cargo o comisión deberán observar los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficacia y cumplir con las obligaciones señaladas en el artículo 8 de la LFRASP:

- I.-** Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.-** Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.-** Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.-** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.-** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.-** Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII.-** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley

o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público haya formado parte.

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función.

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él.

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial.

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de la LFRASP.

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado.

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja.

XXIII.- Abstenerse de adquirir bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Dentro de este extenso catálogo de obligaciones de los servidores públicos, se puede agrupar en cinco categorías que encierran la debida conducta de estos atendiendo a los siguientes criterios:

- 1.- Obligación de realizar un desempeño eficiente y observar buena conducta durante el empleo, cargo o comisión: fracciones I, V, VI, VII, VIII y XXII.
- 2.- Realizar de manera eficiente las actividades de carácter económico: fracciones II, III, IV, XV y XX.
- 3.- Obligación de llevar una buena relación con aquellas personas con las que se relaciona por motivo de su empleo, cargo o comisión y realizar una correcta supervisión sobre sus subordinados: fracciones IX, X, XIV, XVII y XVIII.
- 4.- Obligación de colaborar con las demás áreas y autoridades con las que tenga relación con motivo de su empleo, cargo o comisión: fracciones XVI y XIX.
- 5.- Obligación de no impedir la impartición de justicia y abstenerse de participar en aquellos asuntos en los que pueda tener conflicto de intereses: fracciones XI, XII, XIII y XXIII.

Cuando un servidor público incumple algunas de las obligaciones señaladas en el artículo 8 de la LFRASP (u demás ordenamientos administrativos) incurre en responsabilidad, entendida esta como el deber jurídico de restablecer un equilibrio, alterado por una conducta antijurídica, que trae como consecuencia la afectación de un bien reconocido por el Estado.

70

*“... aquella que exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.*⁷¹

⁷⁰ CARDENAS, RAÚL. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. México. 1982. Pág. 13.

⁷¹ BARRERA GRAF, JORGE. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo IV, 8ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-PORRÚA. México, 1995, Pág. 2832.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

- a) Responsabilidad Política;
- b) Responsabilidad Penal;
- c) Responsabilidad Civil; y
- d) Responsabilidad Administrativa.

En el caso de que un servidor público incumpla con cualquiera de las obligaciones señaladas en el artículo 8 de la LFRASP, se hará acreedor a las siguientes sanciones (entendiendo como sanción *“la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al manejo legal”*⁷²):

- a) Amonestación privada o pública, será impuesta por la Secretaría, por el Titular del Órgano Interno de Control o por el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato, la podemos considerar como una medida correctiva disciplinaria, consistente en una advertencia, el artículo 42 del Código Penal Federal señala que la amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere;
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, será impuesta por la Secretaría, por el Titular del Órgano Interno de Control o por el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutada por el Titular de la Dependencia o Entidad y consiste en separar temporalmente al servidor público de su empleo, cargo o comisión, entendemos esta sanción como correctiva;
- c) Destitución del puesto; será impuesta por la Secretaría, por el Titular del Órgano Interno de Control o por el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutada por el Titular de la Dependencia o Entidad y es una sanción de tipo excluyente ya que significa que el servidor público será separado definitivamente del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando;
- d) Sanción económica, será impuesta por la Secretaría, el Titular del Órgano Interno de Control o por el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutada por la Tesorería

⁷² GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 47ª ed. Ed. Porrúa. México, 1995. Pág. 31.

de la Federación, es considerada una sanción resarcitoria, ya que tiene el objeto de que el servidor público responsable pague los daños y perjuicios causados o el beneficio obtenido con motivo del incumplimiento de sus obligaciones; e

- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, será impuesta por la Secretaría, por el Titular del Órgano Interno de Control o por el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutada en los términos que señale la resolución emitida y consiste en la privación temporal que se impone a un servidor públicos para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión dentro de los órganos de gobierno

Para la imposición de las sanciones administrativas arriba puntualizadas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, siendo estos los siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- c) El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones (Procede la imposición de sanciones económicas podrá ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos).

La LFRASP, en el Capítulo Segundo, del Título Segundo, denominado “Responsabilidades Administrativas”, regula todo lo relativo a las quejas y denuncias que se hagan en contra de los servidores públicos; así como las sanciones y el procedimiento administrativo que se deberá observar para la aplicación de las mismas.

Rafael Bielsa opina sobre el procedimiento administrativo disciplinario que: *“Son los trámites y formalidades que debe observar la administración pública para resolver las reclamaciones de los particulares que formule”*.⁷³

Acosta Romero lo considera un procedimiento interno, ya que: *“se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares”*.⁷⁴

Dicho lo anterior, tenemos que la Secretaría, el Titular del Órgano Interno de Control o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas ya mencionadas mediante el siguiente procedimiento:

- I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación de manera personal, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

- III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo

⁷³ BIELSA, RAFAEL. Principios de Derecho Administrativo. 3ª ed. Ed. Palma. Buenos Aires, 1988, pág. 79.

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Compendio de Derecho Administrativo, Parte General. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 1998. Pág. 5

no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo

restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público, en el se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados, las sanciones impuestas a aquellos y en su caso las resoluciones por las que se dejen sin efectos estas últimas.

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

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

IV.3. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Esta ley tiene la finalidad de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

El acceso a la información pretende que el ciudadano conozca cabalmente lo que el gobierno hace y que, en consecuencia, cuente con elementos que le permitan evaluar la gestión gubernamental a cargo de las autoridades.

Esta ley contempla la existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ya analizado en capítulos anteriores), como un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, su misión es promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, al mismo tiempo que protege la información relacionada con los datos personales en poder de las dependencias o entidades de la APF.

Tiene como objetivos los siguientes:

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Con excepción de la información reservada o confidencial (explicadas más adelante), los sujetos obligados, es decir:

a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

d) Los órganos constitucionales autónomos;

e) Los tribunales administrativos federales, y

f) Cualquier otro órgano federal.

deberán poner a disposición del público y actualizar la información que se señala a continuación (en adelante las llamaremos obligaciones de transparencia) de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad:

I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además

informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

En el caso del Poder Judicial, además de poner a disposición de la población ya información ya señalada, deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

Las obligaciones de transparencia deberán estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, para lo cual los sujetos obligados deben tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo,

éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Se considera información reservada aquélla cuya difusión pueda:

- I.** Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II.** Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III.** Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV.** Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V.** Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado;
- VI.** La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- VII.** Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- VIII.** Las averiguaciones previas;
- IX.** Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- X.** Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- XI.** La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

De igual manera la ley considera como información confidencial aquella:

- a) Que sea entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados; y

b) Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la LFTAIPG.

Los sujetos obligados son los responsables de los datos personales, entendidos estos como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos;

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento;

IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Las Unidades de Enlace tendrá las funciones siguientes:

I. Recabar y difundir la información referente a las obligaciones de transparencia además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos.

Cualquier persona por sí o a través de su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto, dicha solicitud deberá al menos contener:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir, en caso de que la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente, de cualquier forma en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, además deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información, además no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente, en cualquier caso deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio. El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante. En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas, en tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquella y además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado, excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante. La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que podrá resolver si:

- I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
- II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

Esta resolución será notificada al interesado y en caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer,

por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.

El recurso procederá cuando se materialice lo señalado en el párrafo anterior, además cuando:

- I.** La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- II.** La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
- III.** El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
- IV.** El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Si el recurso presentara deficiencias, será el IFAI quien deba subsanarlas.

La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

IV.4. Órganos Internos de Control.

La contraloría social, llamada entonces Secretaría de la Contraloría General inició funciones en el sexenio de 1988 a 1994 fue concebida como un instrumento de corresponsabilidad gubernamental y ciudadana que propiciaba la participación de individuos y organizaciones sociales en la realización de actividades de control y vigilancia de las acciones de interés público, su objetivo era contribuir a la rendición de cuentas para que las políticas públicas y el ejercicio de los recursos se realizaran con transparencia, eficacia, calidad y honradez, de esta forma desalentaba el poder abusivo y establecía una relación de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, actualmente su labor se ha ampliado y fortalecido con los avances democráticos.

Actualmente la Secretaría de la Función Pública estableció dentro de su visión una estratégica para que la sociedad tenga confianza y crea en la Administración Pública Federal, para ello ha impuesto como uno de sus objetivos dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

El primer paso fue enfrentar los espacios de cultura administrativa autoritaria que permanecían en diversos ámbitos de las dependencias y entidades del gobierno federal y que entre otros efectos coartaban las posibilidades de una política de atención ciudadana, pues durante muchos años fue entendida como sinónimo de sólo atender peticiones, quejas y denuncias que presentaba la ciudadanía.

Sin embargo y al amparo del artículo 8º constitucional los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, a condición de que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y como a toda petición corresponde un acuerdo escrito de la autoridad a la que se hubiera dirigido, la cual tiene que hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término y bajo este precepto legal, se reconoció a la ciudadanía el derecho de pedir a la autoridad que atienda sus sugerencias, solicitudes y planteamientos.

Por lo anterior es que corresponde solamente a la Secretaría de la Función Pública orientar, atender y responder las quejas, denuncias y peticiones ciudadanas presentadas ante la

Administración Pública Federal, con excepción de aquellas dirigidas a los organismos públicos que por su propia naturaleza son autónomos.

La SFP actualmente realiza esta tarea a través de los titulares de las Áreas de Quejas y Responsabilidades de los 221 Órganos Internos de Control en la APF, así como de las ocho Supervisorías Regionales con sede en Baja California, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y el Distrito Federal, cuyas circunscripciones abarcan varios estados y cubren toda la República, sus principales funciones reglamentarias consisten en asegurar la atención de las peticiones que presenta la ciudadanía, así como verificar la calidad de los trámites y servicios públicos federales.

Durante mucho tiempo los ciudadanos estaban ciertos que casi no sucedía nada tras presentar una queja o denuncia en la Administración Pública Federal, de ahí que la nueva estrategia consista en buscar que las quejas y denuncias presentadas permitan prevenir y sancionar de manera efectiva las conductas irregulares de los servidores públicos federales.

En términos generales, existen cuatro condiciones determinantes en la decisión de los ciudadanos o usuarios para presentar una queja o denuncia:

- I. *Información pública a disposición de la sociedad.* Las personas se quejarán o denunciarán si conocen sus derechos y saben que éstos no han sido respetados o que el trato y servicio están por debajo del estándar que debían recibir. Más aún, se quejarán o denunciarán solo si saben dónde, cómo y ante quién hacerlo. Por ello resulta importante que los ciudadanos cuenten con la información necesaria sobre el trámite o servicio y que dispongan de asesoría, orientación e información sobre la presentación de quejas y denuncias, pues de lo contrario se limita la capacidad de la ciudadanía para ejercer su voz.
- II. *Costos de transacción para presentar una queja o denuncia.* Quejarse o denunciar implica dedicar tiempo, energía y recursos para hacerlo. No es lo mismo tener que elaborar un escrito o simplemente requisitar un formato; o tener que hacer fila para presentar una queja que depositarla en un buzón; o más accesible aún, hacer una llamada telefónica o enviar un correo electrónico. El riesgo de ser objeto de una represalia o de ser discriminado en la realización de un trámite son costos que el ciudadano pondera al decidirse a presentar una queja o denuncia.

- III. *Elasticidad de la demanda por el trámite o servicio.* Entre más necesarios o imprescindibles sean los trámites o servicios será más probable que los ciudadanos hagan oír su voz para intentar mejorar el servicio o para que remuevan a los malos servidores públicos. Si el servicio tiene sustitutos y el ciudadano tiene los medios o recursos para optar por ellos, la necesidad de quejarse o denunciar será menor.
- IV. *La efectividad del sistema de quejas.* La mejora de un trámite o servicio a partir de una queja, la sanción o remoción de un servidor público derivada de una denuncia, o la solución de un problema como resultado de una atención directa, generan confianza en el ciudadano; sabe que su voz será escuchada y, por tanto, sabe que tiene sentido quejarse o denunciar. Con ello se construye credibilidad en la administración pública.⁷⁵

Así pues la Secretaría de la Función Pública tiene como visión lograr que la sociedad confíe y crea en la Administración Pública Federal, lo que en el ámbito de la atención ciudadana implica el reto de superar una relación basada esencialmente en la queja, y de mejorar la calidad, la oportunidad y la eficacia con que se prestan los servicios públicos de carácter federal.

Sabemos que la corrupción es un problema dinámico que comprende un amplio espectro de causas y manifestaciones y genera una larga cadena de costos sociales; además, quienes participan en actos de corrupción generalmente son capaces de adaptar su conducta a nuevas circunstancias, combatirla y promover la transparencia es fundamental para impulsar el desarrollo de un país.

Por ello, la Secretaría de la Función Pública asumió como uno de sus objetivos rectores lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país; la corrupción y se planteó entre otras líneas estratégicas las de general acuerdos con la sociedad y crear una nueva cultura social de combate a la corrupción, pues involucrar a la sociedad en el combate a la corrupción y la promoción de la transparencia significa, por un lado, **hacer conscientes a los ciudadanos del enorme poder que tienen para ayudar a romper un eslabón de la cadena de la corrupción** y, por el otro, **lograr su participación en la construcción de una cultura de transparencia y cambiar los referentes culturales y**

⁷⁵ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública. Fondo de Cultura Económica. México, 2005. Pág. 260.

sociales que permiten que la corrupción siga siendo parte de la vida cotidiana de los mexicanos.

Parte importante del combate a la corrupción son los servidores públicos pues para construir un gobierno en el que se afiance la cultura de transparencia y legalidad es necesario, en primer lugar, trabajar con el servidor público y buscando este objetivo se elaboró un sistema de comunicación con los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, con el fin de compartir todas las experiencias de vinculación con la ciudadanía y recibir su apoyo para multiplicar acciones de vinculación dentro de todo el Gobierno Federal.

Por lo anterior es que el Programa Nacional de Desarrollo se fijó la estrategia de transformar la labor de los *Órganos Internos de Control* en las dependencias y entidades, con el objeto de dotarlos de un enfoque preventivo que centrara su atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar atención a las quejas y denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorías dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública.

En ese sentido, la Secretaría de la Función Pública, elaboró un diagnóstico del régimen legal que prevalece en materia de investigación y determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, imposición de sanciones y medios de impugnación de las mismas, advirtiéndose una alta concentración de funciones en una sola autoridad: la propia Secretaría.

Actualmente la acción disciplinaria a cargo de la Secretaría tiene como precedente inmediato la realización de auditorías o la atención e investigación de quejas y denuncias, las cuales le informan de la comisión de irregularidades a cargo de servidores públicos y le dan la posibilidad de hincar el procedimiento disciplinario para determinar, en su caso, las responsabilidades administrativas e imponer las sanciones, e incluso conocer y resolver sobre las impugnaciones que se hacen valer a través del recurso de revocación.

Tal situación ha motivado opiniones que señalan la existencia de inequidad, desequilibrio procesal y falta de objetividad por la concentración de facultades de fiscalización y verificación, sustanciación del procedimiento disciplinario e imposición de sanciones.

Todo lo anterior provocó que se propusiera un nuevo esquema jurídico en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cuya finalidad fuera distribuir entre distintas autoridades las competencias que tenía entonces la Secretaría de la Función Pública.

El proyecto planteaba que la autoridad que investiga o audita no sea la misma que sancione, así, los Órganos Internos de Control o las áreas centrales de la Secretaría de la Función Pública seguirían integrando quejas y denuncias, realizando operativos de verificación o auditorías, pero carecerían de atribuciones para sancionar.

La etapa de investigación sería competencia de la Secretaría, a través de una unidad administrativa distinta de los Órganos Internos de Control o de las autoridades centrales que realizaran auditorías, ésta concluiría, en su caso, con acusación mediante un “pliego de cargo” ante una de las autoridades facultadas para sancionar: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que podría imponer sanciones de destitución, inhabilitación y económicas, o las Comisiones de Responsabilidad Profesional, mismas que desahogarían procedimientos sumarios con facultades para imponer sanciones menores, como la amonestación o la suspensión.

Las resoluciones de las Comisiones o del Tribunal se registrarían por el principio de definitividad para la Administración Pública Federal, es decir, que, por regla general, éstas no podrían impugnarse por la Secretaría, en tanto que el servidor público sí podría impugnarlas en el juicio de amparo.

Con este esquema se daría una mayor equidad en el proceso disciplinario, ya que habría una parte acusadora, una defensora y un juez. También, al ser autoridades diferentes las que revisan y las que sancionan se daría una mejor oportunidad para actuar con mayor objetividad e imparcialidad.

Al distribuirse las competencias para conocer de las diversas etapas del procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos se estaría en posibilidad de mejorar la atención de la actividad pública encomendada, mediante la especialización, lo cual redundaría en un mejor desarrollo del quehacer gubernamental.

Dicha iniciativa incluía una propuesta de reforma constitucional, cuyo fin era establecer expresamente la facultad de los tribunales de lo contencioso administrativo para sustanciar el procedimiento disciplinario y, en su caso, imponer sanciones administrativas.

Se propuso también la expedición de una Ley Federal de Justicia Administrativa de los Servidores Públicos para que en ella se contuvieran aspectos adjetivos del procedimiento disciplinario, retomando algunas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que serían derogadas, pues se pretendía que esta última contemplara únicamente aspectos sustantivos, con excepción de lo relativo a la situación patrimonial de los servidores públicos.

En resumen, los beneficios que reportaría la iniciativa eran:

- El logro de una mayor equidad en la procuración e impartición de la justicia administrativa, a través de la distribución de competencias entre distintas autoridades, así como de un proceso administrativo disciplinario que se vería fortalecido al dotársele de los elementos jurídicos que permitan que éste se lleve a cabo con criterios de independencia, imparcialidad y equilibrio procesal.
- La autonomía funcional y operativa entre las autoridades competentes en la materia, alcanzando con ello independencia y especialización entre las autoridades que fiscalizan, las que revisan y las que sancionan.
- La mejora de la gestión pública, lo que conllevaría a dar transparencia al ejercicio de la actividad en el Administración Pública Federal, así como el aprovechamiento de los recursos presupuestales existentes, sin necesidad de que se incremente el gasto público federal.

Lamentablemente todo quedó en una mera iniciativa, la cual se pretende en algunos años sea implementada.

IV.4.1. Naturaleza Jurídica de los Órganos Internos de Control.

La naturaleza jurídica de los Órganos Internos de Control (OIC'S) se encuentra prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 37 señala que *“éstos entes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas”*.

Las normas relacionadas con el actuar de los Órganos Internos de Control se plasman en diversos ordenamientos que se encuentran en toda la pirámide jurídica, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por leyes y reglamentos hasta circulares y manuales que, en algunos casos, ni siquiera se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación, por lo que el Gobierno Federal debe responder a nuevas exigencias y a retos renovados, ya que no basta con asegurar un cierto nivel de transparencia y fiscalización; el combate a la corrupción debe realizarse en todos los niveles posibles; de no hacerlo, continuarían los efectos manifestados en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal, con sus expresiones de ignorancia, pérdida de valores morales y éticos, irresponsabilidad y corrupción.

IV.4.2. Justificación de los Órganos Internos de Control.

La mayoría de los países del mundo cuenta con dos tipos de control de la gestión pública: el superior o externo que le corresponde al Poder Legislativo, este se enfoca a la revisión del ejercicio congruente y legal del gasto y el presupuesto público y que se realiza una vez que han sido ejecutados, y el interno, que ejerce el propio Poder Ejecutivo simultáneamente al ejercicio del gasto con un enfoque preventivo, cuyo fin es lograr la mayor honestidad y transparencia.

Desde que fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública, se ha tenido la idea errónea de que sus funciones se duplican con las que ejerce la Auditoría Superior de la Federación, motivo por el cual se realizaron evaluaciones objetivas sobre la competencia de las funciones de estas dos entidades fiscalizadoras y se llegó a la conclusión de que no era recomendable suprimir ninguna de ellas; por el contrario, se debían fortalecer y perfeccionar con el objetivo de que se complementaran, a la Auditoría Superior, haciéndola más autónoma, técnica y oportuna, lo que se concretó con la emisión de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, dotándola de mayor objetividad y orientándola hacia un concepto integral y sistematizado de control, no sólo financiero sino capaz de abarcar todos los ámbitos de la gestión pública con un énfasis en el control cualitativo destinado al cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas públicos, y con un enfoque mucho más preventivo y correctivo, y no sólo sancionador.

Así pues, el control interno se reorientó hacia un sistema integral de evaluación de desempeño y control de la gestión pública, que con objetividad, fundamentos técnicos y la participación ciudadana a través de esquemas de contraloría social, es un elemento fundamental de apoyo a los niveles decisorios del Gobierno Federal.

La base para que la estructura opere obliga a reconocer que en la convergencia de los intereses de la sociedad y el Gobierno Federal, así como en la responsabilidad de los servidores públicos de mayor rango en sus respectivos ámbitos de competencia, se identifican los siguientes elementos:

- Órganos de gobierno.

- Comités de control interno (o de auditoría).
- Órganos internos de control y auditoría externa.
- Códigos de conducta y de comportamiento institucional.
- Transparencia y acceso a la información.
- Normas generales de control interno.
- Medición y efectividad de desempeño y rendición responsable de cuentas.
- Modelo de administración de riesgos.
- Programa operativo de transparencia y combate a la corrupción.
- Servicio Profesional de Carrera.

Estos elementos, fundamentados en distintas disposiciones, están presentes en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y operan simultáneamente logrando una sinergia que favorece el mejoramiento del desempeño gubernamental.

La Secretaría de la Función Pública los revisa periódicamente a través de instancias externas y subordinadas al Poder Ejecutivo, es decir, los Órganos Internos de Control que entre otras cosas, fiscalizan el ejercicio de los recursos federales, como unidades administrativas independientes de las dependencias y entidades, que son las responsables de aplicar los recursos y llevar a cabo las operaciones.

Estos órganos han evolucionado de un enfoque predominantemente detector y correctivo hacia uno que, además del ejercicio de esas atribuciones normativas, también incluye acciones de prevención, mejoramiento y simplificación de los controles internos inherentes a los procesos sustantivos de las instituciones públicas.

Anteriormente los Órganos Internos de Control (OIC'S) tenía un carácter eminentemente correctivo y sancionador, sin embargo, con el propósito de reorientar y otorgarle un enfoque moderno, preventivo y de coadyuvancia para el logro de los objetivos y las metas institucionales, se actualizaron los Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo de los OIC, incorporando instrumentos esenciales para la definición y selección de sus auditorías y revisiones de control, como son la investigación previa y el modelo de administración de riesgos, cuyo fin es fortalecer el control interno y abatir los niveles de corrupción en la APF.

Lo anterior ha permitido que actualmente los OIC'S orienten sus auditorias y revisiones de control a áreas críticas y procesos sustantivos expuestos a mayores riesgos o proclives a problemas de corrupción, programas prioritarios y estratégicos, asignaciones presupuestarias, principales trámites y servicios, con el fin de que aporten valor agregado mediante mejoras administrativas y operativas que contribuyan al logro de los objetivos y las metas institucionales.

Como resultado de la ejecución de los programas anuales de trabajo de los Órganos Internos de Control, se determinaron 73,100 observaciones, relativas principalmente a las actividades de adquisiciones, ingresos, obra pública y ejercicio del presupuesto; asimismo, se promovió la atención de la problemática que enfrentan las instituciones de la APF, lo que permitió solventar 62,338 (85.3 por ciento) de éstas y 10,288 (99.6 por ciento) de las correspondientes a 2000 y años anteriores. Por lo que corresponde a las funciones preventivas, de las 17,093 acciones de mejora concertadas se implantaron 12,413 (72.6 por ciento), con lo que se logró mejorar los sistemas de control y procesos prioritarios de las dependencias y entidades de la APF.

Derivado del desarrollo de las funciones y actividades para el cumplimiento de los programas anuales de trabajo de los OIC, se han obtenido beneficios en operaciones, procesos, sistemas, programas y actividades que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos de las instituciones, así como recuperaciones, ahorros y generación de ingresos adicionales, por un monto de 18,743.4 millones de pesos.⁷⁶

⁷⁶ SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública. Fondo de Cultura Económica. México, 2005. Pág. 131.

IV.4.3. Autonomía de los Órganos Internos de Control.

Como hemos mencionado la naturaleza jurídica de los Órganos Internos de Control se encuentra prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública en donde señala que dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaria de la Función Pública, no obstante tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emite ante los Tribunales federales, no obstante para el desarrollo de sus funciones, los OIC'S reciben el presupuesto del Ente Administrativo (Dependencia o Entidad) que regulan, lo cual en muchas ocasiones obstaculiza el adecuado desarrollo de sus funciones, pues derivado de esa dependencia presupuestal se limita la facultad para transparentar y fiscalizar el actuar de los servidores públicos de mayor jerarquía, concretándose la mayoría de las ocasiones a proceder contra funcionarios que comenten irregularidades administrativas, cuya gravedad y sanción es menor.

Sería necesario hacer una reestructuración orgánica de la SFP, para que los OIC'S fueran desconcentrados y su presupuesto fuera contemplado dentro del asignado a la Secretaria al amparo del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal *“para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”*; es decir, de realizarse dicha reestructuración los Órganos Internos de Control estarían sujetos a desempeñar un mejor papel ante las exigencias de la sociedad.

Aunado a dicha reestructuración sería ideal que la propuesta ya señalada consistente en que la autoridad que investiga o audita no sea la misma que sancione implicaría mayor transparencia, pues esta tarea recaería en los Tribunales Federales y los Órganos Internos de Control o las áreas centrales de la Secretaria de la Función Pública sólo integrarían quejas y denuncias y realizando operativos de verificación o auditorías, pero carecerían de atribuciones para sancionar, pues sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el facultado para imponer sanciones de destitución, inhabilitación y económicas, o las Comisiones de Responsabilidad Profesional, mismas que desahogarían procedimientos sumarios con facultades para imponer sanciones menores, como la amonestación o la suspensión.

Aunado a lo anterior, las sentencias al ser emitidas por el Poder Judicial a través mediante el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa serían públicas conforme al artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

IV.4.4. Estructura y atribuciones de los Órganos Internos de Control.

Los órganos internos de control dependen administrativamente de la Secretaria de la Función Pública, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará, entre otros, de:

- A.** Unidades Administrativas (internas de la propia secretaria):
- B.** Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales;
- C.** Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos;
- D.** Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, y
- E.** Supervisores Regionales.

Los titulares de los órganos internos de control, así como las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades tendrán el carácter de autoridad y jerárquicamente el área encargada de la supervisión de sus actividades es la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control a quien corresponde:

- a) Coordinar y supervisar a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, e interrelacionarlos con el Secretario por sí o a través de los delegados, subdelegados y comisarios públicos;
- b) Dirigir la actuación y evaluar de su desempeño con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario;
- c) Coordinar su actuación y evaluar su desempeño previa opinión de las unidades administrativas competentes de la Secretaría;
- d) Opinar sobre sus programas de trabajo y someter a la consideración del Secretario, la designación y, en su caso, su remoción;
- e) Promover el establecimiento o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los órganos internos de control;
- f) Entregar los nombramientos a los titulares de los órganos internos de control y a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades;
- g) Elaborar conjuntamente con las Subsecretarías el programa anual de visitas de inspección a los órganos internos de control, para constatar la debida atención y trámite de los asuntos relativos a las materias de sus respectivas competencias.

La propia secretaria cuenta con una Contraloría Interna que se encuentra adscrita directamente al Secretario y esta a cargo de un Contralor Interno que es designado por el Presidente de la República, quien sólo será responsable administrativamente ante él.

ARTÍCULO 60.- Corresponderá a la Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Efectuar las acciones para el control y seguimiento de los convenios celebrados por la Secretaría con las entidades federativas, los organismos constitucionales autónomos y con los Poderes legislativo y judicial, federal y locales, en materia de inhabilitación de servidores públicos;

II. Operar y mantener actualizado el Registro de Servidores Públicos Sancionados en la Administración Pública Federal y de los inhabilitados en los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en los organismos constitucionales autónomos, así como en los Poderes legislativo y judicial, federal o local;

III. Emitir las constancias de inhabilitación o de no inhabilitación y las de antecedentes de sanción;

IV. Efectuar las acciones necesarias para la detección y vista a los órganos internos de control de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, respecto de quienes estén inhabilitados para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y se encuentren en activo en alguna de dichas instituciones;

V. Llevar a cabo las acciones para la custodia y el resguardo de la documentación integrada al registro de servidores públicos sancionados y adoptar las medidas para actualizar y depurar el archivo correspondiente, y

VI. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o el Director General Adjunto de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados.

Los órganos internos de control están integrados esquemáticamente por el Titular del Órgano Interno de Control (TOIC), el Titular del Área de Auditoría; Titular del Área de Responsabilidades; Titular del Área de Quejas y Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública.

Los titulares de los órganos internos de control tienen las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;
2. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles seguimiento hasta su conclusión;
3. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias y las entidades fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades;
4. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos;
5. Emitir las resoluciones que correspondan respecto de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones emitidas por los titulares de las áreas de responsabilidades en los procedimientos de inconformidad, investigaciones de oficio y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas previstos en las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma;
6. Llevar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con la misma;
7. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;
8. Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría;
9. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones y visitas de inspección e informar de su resultado a la Secretaría, así como a los responsables de las áreas auditadas y a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión;

Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

Los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, tendrán entre otros, las siguientes facultades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones;
2. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas;
3. Iniciar, instruir y resolver el procedimiento de investigaciones de oficio, si así lo considera conveniente por presumir la inobservancia de las disposiciones;
4. Tramitar, instruir y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma;
5. Tramitar los procedimientos de conciliación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma derivados de las quejas que presenten los proveedores o contratistas por incumplimiento a los contratos o pedidos;
6. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades e investigaciones de oficio;

Los Titulares de las Áreas de Auditoría Interna tendrán entre otras, las siguientes facultades:

1. Ordenar y realizar las auditorías y visitas de inspección que les instruya el titular del órgano interno de control;
2. Ordenar y realizar las auditorías, revisiones y visitas de inspección que se requieran para determinar si las dependencias o las entidades cumplen con la normatividad, programas y metas establecidos e informar los resultados a los titulares de las mismas, y evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas

preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo;

3. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas;
4. Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;
5. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al programa anual de auditoría y control de dicho órgano;

El Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, tendrá entre sus facultades las siguientes:

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría;
2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;
3. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;
4. Promover y asegurar el desarrollo administrativo, la modernización y la mejora de la gestión pública en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, mediante la implementación e implantación de acciones, programas y proyectos en esta materia;
5. Participar en el proceso de planeación que desarrolle la institución en la que sean designados, para el establecimiento y ejecución de compromisos y acciones de mejora de la gestión o para el desarrollo administrativo integral, conforme a las estrategias que establezca la Secretaría;
6. Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;
7. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;

El Titular de Área de Quejas, tendrá las siguientes facultades:

1. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y

emitir el acuerdo de archivo por falta de elementos o de turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;

2. Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3. Captar, asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía;

4. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría;

5. Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias, las entidades o la Procuraduría;

IV.5. PROPUESTA PARA LA PUBLICIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO MEXICANO.

Para que un estado sea transparente debe tener un gobierno transparente y para que esto suceda este debe dar a conocer no sólo el motivo de sus actuaciones, sino el resultado de las mismas y la información que se genere en torno al desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Históricamente la información que se generaba en torno al actuar de los órganos del Estado mexicano, se guardaba entre cuatro paredes, no la soltaban, no la publicaban, no la daban a conocer, se consideraban propietarios de la misma, pues hacerlo implicaba volverse vulnerables y someterse a los cuestionamientos de la sociedad.

Sin embargo, con la reforma del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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, y con autonomía operativa, de gestión 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 materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.

así como con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás ordenamientos, hoy en día el derecho a la información en México está garantizado por el Estado, toda la información que se encuentre en posesión de cualquier entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solamente podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que al efecto establezcan las leyes correspondientes, prevaleciendo en todo caso el principio de máxima publicidad.

Si bien es cierto, la Constitución señala que toda la información en manos de los órganos del Estado debe ser pública, excepto aquella que por razones de interés público debe reservarse, también lo es que al amparo de los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que establecen los casos en que la información puede reservarse, muchos órganos clasifican información como reservada, impidiendo con ello su libre acceso y difusión.

Luego entonces cuando se comparte información se tiene a ciudadanos informados, mucho más informados de lo que ahora se está con las redes sociales que se han formado, lo cual representa una sociedad participativa, es mucho mejor tener un ciudadano que participa y que es participante con conocimiento de causa, a un ciudadano que no conoce bien a bien de qué está, en qué entorno está participando y por ende ciudadanos más inteligentes y exigentes, de hecho hoy en día hay información inofensiva que podría publicarse y no sé pública, esta información es absolutamente inofensiva y puede ser de gran utilidad para la ciudadanía.

La idea del Estado abierto justamente es que no hay un mal uso de la información, en la medida en la que haya mayor información, en la medida en que todos podamos utilizarla, que haya una mayor democratización, será más difícil decir mentiras o verdades a medias, con pedazos de información.

Cierto es que el Estado a través de los sujetos obligados entre los cuales se encuentran:

- a) *El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;*

- b) *El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;*
- c) *El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
- d) *Los órganos constitucionales autónomos;*
- e) *Los tribunales administrativos federales, y*
- f) *Cualquier otro órgano federal.*

tiene la obligación de hacer pública toda la información que posea, pero hablando claro y en términos generales, un ciudadano común sabrá a ciencia cierta cuál es toda la información que dichos órganos poseen?., yo siendo servidor público puedo saber a groso modo la información que conforme a la legislación que regule a determinado órgano pueda tener, pero detalladamente sería una tarea titánica el establecer un criterio u ordenamiento que enlistara toda la información que cada órgano del Estado deba publicar, sobre todo porque cada uno de ellos tienen actividades diferentes, de ahí que en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se haya determinado en el artículo 7 las obligaciones de transparencia, es decir, la información que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y actualizar en los términos de la ley aplicable, dicha información se refiere básicamente al manejo y uso de los recursos humanos, materiales y financieros de cada órgano, sobre todo, con todos los gastos en contratos, licitaciones públicas, en convenios, en todo lo que sea compra, adquisición de bienes, de servicios, es decir, donde están los recursos públicos, así, hoy es posible consultar un importante cúmulo de datos desde contratos, remuneraciones, licitaciones, programas, gastos, etcétera, a través de los portales institucionales (Portal de Obligaciones de Transparencia. P.O.T.), pero en este rubro también nos encontramos con nuevos desafíos, pues la información que contiene el P.O.T., es el mínimo necesario.

La tendencia internacional orienta los esfuerzos hacia políticas gubernamentales que promuevan una transparencia proactiva, es decir, que no sea necesario que haya una solicitud de una persona para que se dé la información, sino que la información esté ya esté en las páginas de las propias dependencias gubernamentales. Esta nueva visión, la de la transparencia proactiva, implica incrementar la información que se publica de oficio, del día a día con características particulares respecto de la forma como debe publicarse.

La transparencia y el derecho de acceso a la información en el Poder Judicial, se refieren necesariamente a dos grandes vertientes: La información jurisdiccional, que se refiere a la actividad sustantiva de los jueces y magistrados federales; y la información relacionada con la administración y la vigilancia de los recursos financieros, materiales y humanos con lo que cuenta para el desarrollo de la actividad sustantiva que es, efectivamente, la jurisdiccional. Sobre el primer rubro ha sido una constante el Poder Judicial de la Federación preocuparse por dar a conocer los criterios y las decisiones, dan cuenta de ello que el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral deliberen públicamente sus resoluciones y además se transmita por el canal judicial, es decir, no solamente son resoluciones públicas, sino que se publicitan ampliamente.

El Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación) pública en su portal de Internet, entre otras cosas:

- a) La información respecto a las obligaciones de transparencia a que hace referencia el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- b) El resultado de su actividad jurisdiccional, esto es, las sentencias que emite y que han causado estado o ejecutoria (salvaguardando los datos personales), en cumplimiento al artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y
- c) El resultado de los procedimientos administrativos seguidos en contra de servidores públicos adscritos a ese Alto Tribunal.

Con lo anterior el Poder Judicial de la Federación se convierte entonces en el poder de la Unión más transparente en comparación con el Poder Ejecutivo, toda vez que este último se limita a publicar en sus portales de transparencia (P.O.T.'S) solamente la información a la que está obligado según el artículo 7 de la LFTAIPG.

Luego entonces el Poder Judicial de la Federación tiene un sistema de transparencia que va más allá de lo que la propia ley en la materia lo obliga.

Respecto al poder Ejecutivo, independientemente del órgano que se estudie, hay que recalcar que sólo publican en su Portal de Obligaciones de Transparencia lo que la Ley Federal de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental lo obliga, es

decir, la administración relacionada de los recursos económicos, materiales y humanos de cada uno, pero que hay del resultado de los procedimientos administrativos seguidos en contra de los servidores públicos por la comisión de alguna conducta contraria lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos?.

No sería de vital importancia para la sociedad conocer cuántos y cuáles servidores públicos han sido sancionados por incumplir el empleo, cargo o comisión que desempeñan?., máxime que son en quienes se deposita la debida administración de los recursos económicos, materiales y humanos de cada institución y por consiguiente de la Nación?., y que hay también de quienes fungen como autoridad sancionadora (y ministerio público), es decir, de los titulares de los órganos internos de control y de los de las áreas de responsabilidades?., no sería favorable también conocer los criterios bajo los cuales aplican o no, entre otros, medidas correctivas a los servidores públicos por la comisión de alguna conducta contraria lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos?.

Recordemos que los actos administrativos que se generan dentro de la actividad de los Órganos Internos de Control (OIC) emanan de la norma, no de la instrucción derivada de una relación jerárquica, empero, la distinción que se llega a otorgar a funcionarios públicos por su jerarquía sólo es fuente de impunidad, promoviendo corrupción, cuyos efectos lesionan permanentemente a la sociedad, llevándonos al desperdicio de recursos, a problemas públicos y a la degeneración del servicio público; enfocando las fuerzas de los funcionarios y de la sociedad hacia la búsqueda de ganancias o beneficios derivados de prácticas de corrupción.

La Secretaria de la Función Pública (Entidad de quienes dependen orgánicamente los Órganos Internos de Control), publica en su portal sólo los procedimientos administrativos instaurados a los servidores públicos, así como las sanciones impuestas a aquellos y en su caso las resoluciones por las que se dejan sin efectos estas últimos, pero en ningún momento la resolución completa.

Aquí cabe hacerse una pregunta si el poder judicial publica las sentencias que emite relacionadas con asuntos particulares de la sociedad, porque no hacerlo también el poder Ejecutivo, es decir, porque no hacer públicas las resoluciones (que hayan causado estado o

deberían publicar el resultado de sus resoluciones, máxime que cuando los sancionados son servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

Dicho lo anterior, la propuesta del presente trabajo es proponer la reforma del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a efecto de incluir como obligación de transparencia la publicación de los resultados de las resoluciones que la Secretaria de la Función Pública, por conducto de los Órganos Internos de Control, aplica a los servidores públicos por incumplimiento a sus obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como que la Secretaria de la Función Pública, realice las gestiones pertinentes a efecto de que su página web se publiquen las resoluciones emitidas en los procedimientos administrativos de responsabilidades instaurados en contra de los servidores públicos, sus medios de impugnación y el resultado de todas las quejas y denuncias que no derivan en procedimientos administrativos de responsabilidades (acuerdos de archivo, incompetencia, prescripción, etc).

La propuesta es que la información relativa a las resoluciones mediante las cuales se aplican medidas correctivas a los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sea pública de oficio como las sentencias del Poder Judicial de la Federación (salvaguardando la información reservada y/o confidencia que contengan) y no a petición de parte.

En general no puedo dejar de mencionar que los avances legislativos en torno al tema son un gran avance en la calidad democrática del Estado y abren una posibilidad inédita para un cambio profundo en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos, pues la transparencia y acceso a la información materializan un derecho moderno, nuevo e irrenunciable para todos los mexicanos.

Habría que decirles a los servidores públicos que la transparencia no es la idea de que están siendo perseguidos por la sociedad, por la prensa o por los políticos, la transparencia es una cosa y la persecución es otra cosa acusatoria contra los gobernantes, si aislamos la transparencia del afán persecutorio que muchos tienen contra los políticos, se podrán hacer muchas cosas en beneficio de la Nación.

La transparencia debe verse con generosidad, si la transparencia se ve con generosidad, como un servicio que se está prestando a la sociedad, se está permitiendo que el ciudadano, es decir, la gente conozca más a su país, que sepa más de su gobierno y se rompa esa línea divisora que se ha formado por tanto tiempo, como si la ciudadanía y los servidores públicos fueran de planetas diferentes.

La otra cara de la transparencia es que de manera eficiente se convierte en una fórmula de control de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos, se trata de un mecanismo difuso que cualquiera puede utilizar y que obliga a las dependencias a ofrecer razones y explicaciones de sus actividades. Es, en los hechos, un complemento fundamental y eficaz a los controles que la Constitución establece entre los propios poderes.

La rendición de cuentas debe ser descargada de su sentido negativo, debe dejar de ser vista como un crítica tenaz, contumaz incluso hacia nuestros gobiernos, en el que la sociedad tiene acceso a la información, tiene acceso en la forma en que se realizan las decisiones, conoce el modo en que se gastan los recursos públicos y premia, con toda razón, a los servidores públicos que han cumplido con responsabilidad sus tareas.

Mientras no se asuma a cabalidad que la rendición de cuentas es el complemento indispensable para consolidar nuestra democracia, probablemente seguiremos reuniéndonos para plantear las aspiraciones que todavía no han logrado completar nuestro país.

Para que algo se haga eficientemente a veces es indispensable otorgar incentivos, pero en el tema de la transparencia no los hay por parte de las autoridades para obligar a ser a los servidores públicos más transparentes.

A muchos funcionarios públicos les cuesta entender que la información que manejan no es de ellos, les resulta engorroso responder a las necesidades de los ciudadanos, y no falta quien afirme que se pierde demasiado tiempo, dinero y esfuerzo, procesando y atendiendo las exigencias del público.

El derecho de acceso a la información es eso, un derecho fundamental venturosamente recogido en nuestro artículo sexto constitucional, y que supone no sólo lo que los órganos

del Estado muestran, sino el derecho que tenemos para solicitar información, que sabemos que existe o que suponemos que existe, basados en el principio de legalidad.

A pesar de la exigencia Constitucional de que los temas de acceso a la información se sigan con respeto al principio de máxima publicidad, lo cierto es que todavía nos falta por definir muchos caminos en esta nueva materia, además también falta acostumbrarnos a vivir de cara a la transparencia y a pedir y/o rendir cuentas de nuestra actuar, lo que falta es acostumbrarnos y no sólo exigir a los demás, sino hacerlo con nosotros mismos, como una forma natural de la actuación pública, sin resistencia, sin simulación, naturalmente.

Así, si la disposición de la información enfocada desde el principio de máxima publicidad es parte del derecho humano a la libre expresión, resulta que toda la información relativa a cómo los servidores públicos llevan a cabo su trabajo, es pública y debe estar disponible para que la sociedad cuente con los elementos necesarios, no sólo para evaluar su desempeño, sino para nutrir la discusión de los asuntos públicos.

Vivir en transparencia y rendición de cuentas no es cuestión de aplicarlo un sexenio, es cosa de todos los días y no me refiero solamente al actuar de los servidores públicos, sino a nuestra propia conducta diaria, son temas que más que obligatorios deberían formar parte de nuestra educación y principios a los que deberíamos acostumbrarnos.

Es indispensable señalar que es responsabilidad es de todos, de ciudadanía y de los funcionarios públicos, para así fortalecer la gestión pública y consolidar nuestra democracia.

No puedo dejar de mencionar que los avances legislativos en torno al tema son un gran avance en la calidad democrática del Estado y abren una posibilidad inédita para un cambio profundo en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos, pues la transparencia y acceso a la información materializan un derecho moderno, nuevo e irrenunciable para todos los mexicanos.

Como sabemos, el artículo sexto constitucional es producto de una reforma medianamente reciente a nuestro ordenamiento constitucional, esta nueva institución constitucional es parte integrante de un nuevo régimen en construcción que cambiará o deberá cambiar las

relaciones entre el Estado y los individuos, en aspectos torales para el buen funcionamiento de la nación.

IV.5.1. Beneficios.

Como se ha analizado en el cuerpo del presente trabajo de los tres poderes de la unión, solamente el poder judicial es quien dentro de su portal de transparencia publica las resoluciones emitidas por la contraloría interna a través de las cuales, sanciona a los servidores públicos del poder judicial.

Dicha circunstancia no es así ni el poder legislativo (cámara de diputados y senadores) ni en el poder judicial, lo anterior es así toda vez que en el portal de transparencia del poder legislativo encontramos lo siguiente:

Portal de transparencia de la cámara de diputados:

- 1.- Estructura orgánica;
- 2.- Facultades;
- 3.- Directorio;
 - a) Diputados;
 - b) Puestos administrativos;
- 4.- Remuneraciones;
- 5.- Datos de la Unidad de Enlace;
- 6.- Metas y objetivos de las unidades administrativas de la Cámara;
- 7.- Servicios;
 - a) Biblioteca;
 - b) Museo legislativo;
 - c) Gaceta parlamentaria;
 - d) Diarios de los debates;
 - e) Servicios de investigación y análisis;
 - f) Centro de estudios;
- 8.- Trámites, requisitos y formatos. NO APLICA;
- 9.- Presupuesto asignado;
- 10.- Auditorías e información relacionada;
- 11.- Programas de subsidio. NO APLICA;
- 12.- Las concesiones, permisos y autorizaciones. NO APLICA;
- 13.- contrataciones;
- 14.- Marco legal;
- 15.- Informes;
- 16.- Mecanismos de participación ciudadana. NO APLICA;
- 17.- Solicitudes de información pública.

Como podemos observar en ningún numeral se menciona a las resoluciones mediante las cuales los servidores públicos son sancionados por irregularidades cometidas en el cumplimiento de su empleo, cargo o comisión, no obstante que en el manual general de organización de la cámara de diputados, señala que la contraloría interna tendrá como objetivo el de contribuir a lograr que la administración de los recursos asignados a la Cámara de Diputados se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y con estricto apego a la normatividad aplicable, mediante la instrumentación de mecanismos, programas y evaluación, así como la presentación de recomendaciones de mejora derivadas de los resultados obtenidos, entre las funciones de la misma se encuentra la de **conducir con atención y seguimiento de las quejas y denuncias** conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) se presenten por **probable responsabilidad administrativa de servidores públicos de la Cámara**; conocer y ordenar la investigación de actos, omisiones o conductas de los servidores públicos de la Cámara, que puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias ante las autoridades correspondientes; y organizar y dirigir el registro y control de los servidores públicos sancionados.

De igual manera la contraloría cuenta con la **dirección general de quejas, denuncias e inconformidades** cuyo objetivo es atender las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos adscritos a la Cámara de Diputados que hayan incurrido en actos u omisiones en el desempeño de sus funciones que impliquen responsabilidad administrativa, con el fin de substanciar y resolver el procedimiento disciplinario conforme a la ley de la materia; entre sus funciones se encuentran la de investigar y en su caso determinar, las responsabilidades administrativas que procedan, e instruir los procedimientos administrativos correspondientes, así como **imponer las sanciones aplicables**.

La dirección de responsabilidades e inconformidades tiene como objetivo instrumentar en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el procedimiento administrativo disciplinario de las funciones encomendadas al personal de la Cámara de Diputados, entre sus facultades están las de verificar que los expedientes relativos a la investigación de quejas y denuncias en los que deba iniciarse el procedimiento disciplinario que regula el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reúnan los elementos jurídicos necesarios;

Coordinar las actividades necesarias para la correcta integración de los expedientes administrativos de responsabilidades; Revisar y rubricar los proyectos de acuerdos o resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo disciplinario que regula el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Elaborar los acuerdos o resoluciones derivadas de las quejas y denuncias recibidas y de los procedimientos administrativos instruidos con motivo de éstos de conformidad con lo establecido en la LFRASP; recabar e integrar la información de sanciones impuestas para efectos de la integración y actualización del Registro de Servidores Públicos sancionados, igualmente la subdirección de responsabilidades e inconformidades es la encargada de registrar las sanciones impuestas, para efectos de la integración y actualización del Registro de Servidores Públicos Sancionados.

En el Portal de transparencia de la cámara de senadores, encontramos la siguiente información:

- 1.- Estructura orgánica (facultades);
- 2.- Marco normativo;
- 3.- Comisión permanente;
- 4.- Directorio de servidores públicos;
- 5.- Remuneraciones y sistema de compensación;
- 6.- Recursos públicos a terceros;
- 7.- Contratos de adquisiciones, servicios y otros;
- 8.- Participación ciudadana;
- 9.- Presupuesto asignado y ejercido;
- 10.- Asignación presupuestal a grupos parlamentarios;
- 11.- Disposiciones derivadas del presupuesto de egresos de la federación;
- 12.- Auditorías;
- 13.- Viajes oficiales de senadores;
- 14.- Asistencia de senadores;
- 15.- Votaciones en el pleno;
- 16.- Informes que por disposición legal o del presupuesto de egresos de la federación genere la cámara;
- 17.- Programas de subsidios. NO APLICA;
- 18.- Concesiones, permisos y autorizaciones. NO APLICA.

Tal y como pasa en la Cámara de Diputados, tampoco se menciona a las resoluciones mediante las cuales los servidores públicos son sancionados por irregularidades cometidas en el cumplimiento de su empleo, cargo o comisión.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, en sus Artículos 112 y 113 establece que la Cámara de Senadores contará con una Contraloría Interna, la cual tendrá a su cargo la auditoría del ejercicio del presupuesto de egresos, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios. Así mismo, que este Órgano Interno de Control deberá presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre dicho ejercicio, el cual una vez aprobado, será remitido por el presidente de la Cámara a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

Con la reforma del Artículo Cuarto Transitorio, Fracción VI) de la Ley Orgánica citada, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1999, entran en vigor los Artículos 112 y 113 de la Ley con los cuales se crea la Contraloría Interna de la Cámara a partir del 1 de enero del 2000.

Así mismo, el 5 de marzo de 2009 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman los artículos 112 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se ratifica a la Contraloría Interna del Senado de la República la facultad para operar con base en las funciones enmarcadas en dichos ordenamientos, determinando para el cumplimiento de dichas funciones, el establecimiento de (constituyendo su funcionalidad con) las siguientes áreas: Subcontraloría de Auditoría, Subcontraloría de Responsabilidades, Quejas y Denuncias, Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Administrativa, Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Parlamentaria, y la Coordinación de Auditoría a Grupos Parlamentarios.

El Manual de organización técnica y administrativa de la cámara de senadores, señala el objetivo de la **contraloría interna** siendo este el de **fiscalizar** que el ejercicio presupuestal, los procesos administrativos, parlamentarios y técnicos, así como **el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Cámara** se realicen bajo principios de eficiencia, eficacia, legalidad, transparencia, honradez y racionalidad, asegurando que estén destinados a contribuir al trabajo legislativo a cargo de los senadores de la República, entre sus facultades se encuentran las de fiscalizar la correcta recepción y atención de las quejas y denuncias que se presenten respecto de la actuación y decisiones de los servidores públicos de la Cámara de Senadores, así como aquellas derivadas de convenios y contratos firmados con personas físicas y morales; **Coordinar las acciones necesarias para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos**

de la Cámara derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como aplicar las sanciones procedentes conforme a la normatividad de la materia; Coordinar las acciones necesarias para investigar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara de Senadores derivadas de las quejas y denuncias que se presenten como consecuencia de un probable incumplimiento a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y al Acuerdo Parlamentario para la aplicación de dicha ley en la Cámara, en términos de la LFRASP, así como imponer las sanciones que en su caso correspondan.

La Subcontraloría de responsabilidades, quejas y denuncias tiene como objetivo planear, programar, coordinar, dirigir y substanciar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra los servidores públicos de la Cámara de Senadores en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, identificando las responsabilidades administrativas derivadas del presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LFRASP, entre sus facultades encontramos: a) Programar, coordinar, dirigir y vigilar la investigación, tramitación y substanciación de las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas ante la Contraloría Interna, sobre probables actos u omisiones de los servidores públicos de la Cámara de Senadores que constituyan violación a la LFRASP; b) Coordinar, dirigir, vigilar y desahogar el Procedimiento Administrativo disciplinario conforme a lo establece la LFRASP.

Por lo que corresponde al PODER JUDICIAL (ya analizado con anterioridad) encontramos que los portales de transparencia de las Unidades Administrativas que lo integran, solamente contienen la información que señala el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y que a saber son:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Igualmente podemos observar que en ninguna parte se mencionan las resoluciones mediante las cuales se sanciona a los servidores públicos del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, hecho el anterior análisis sobre la figura de la contraloría interna en el Poder Legislativo y de los Órganos Internos de Control en el Poder Judicial, se aprecia que ambas Unidades Administrativas dentro de sus respectivas competencias tienen como objetivo atender las quejas y denuncias que sobre los servidores públicos se presente, de igual manera y en su caso incoar el procedimiento administrativo de los servidores públicos sancionados, situación que concluye SOLAMENTE con su respectiva anotación en el registro de servidores públicos sancionados más no en la publicación de la resolución

completa como sucede en el Poder Judicial (S.C.J.N.), situación que no contribuye en nada a la transparencia del actuar de los servidores públicos adscritos tanto de la contraloría interna como de los Órganos Internos de Control.

Las conductas que son sancionadas por la Contraloría y/o Órgano Interno de Control son consecuencia del incumplimiento a las obligaciones que todos los servidores públicos federales tienen señaladas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, obligaciones que están directamente relacionadas con el manejo de los recursos financieros, materiales y humanos, luego entonces si un servidor público incumple con sus obligaciones y por lo tanto es sancionado, es menester que la sociedad conozca, no solamente la sanción que le fue impuesta, sino todo el procedimiento que le fue seguido al responsable.

La publicación de dichas resoluciones en los portales de transparencia del Poder Legislativo y Ejecutivo, no solamente aportaría un punto a favor de la cultura de la transparencia, sino que además implicaría un ahorro significativo en diversos rubros, por ejemplo: Los servidores públicos encargados de atender las solicitudes de información no ocuparían parte del tiempo que tienen destinado a la atención de sus obligaciones primarias en sacarle copias a todo el expediente objeto de la solicitud de información, ahorro en papel, la información al ser pública en los portales de transparencia es gratuita para el usuario, etc.

Publicar el resultado de las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos por incumplimiento a sus obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las resoluciones impuestas a estos y sus medios de impugnación, no sólo refuerza el espíritu del artículo 6 constitucional de máxima publicidad, sino que representa un mayor beneficio de transparencia a la sociedad.

Conocer los motivos por los que un servidor público es sancionado representa un índice hasta para saber los temas más proclives a la corrupción, lo cual le permitiría al Poder Legislativo y Ejecutivo realizar programas preventivos en los temas con mayor riesgo de materialización.

Por cualquier parte que se le vea, el beneficio no sólo sería para un ciudadano interesado en los temas de transparencia, sino para toda la sociedad máxime que la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hace, luego entonces porque no homologar el actuar de los otros dos poderes de la unión para lograr un justo equilibrio?

IV.5.2. Consecuencias.

El hacer públicas las resoluciones emitidas por los órganos del Estado mexicano es contribuir al derecho a la información como rama del derecho público, que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas relativas al ejercicio; alcance y limitaciones de las libertades de expresión e información por cualquier medio.

Tanto el estudio de este derecho en México como la reforma al artículo 6 constitucional son relativamente recientes, no obstante en comparación con algunos países iberoamericanos nuestro país tiene un gran camino avanzado y su reglamentación cada día va mejorando con adecuada legislación y enriquecida doctrina.

*“Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva sostienen que el Derecho a la información de acuerdo con el artículo 19 de la declaración universal de los Derecho Humanos, es la garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, a informar y a ser informada”.*⁷⁷

Las consecuencias de que ante cualquier acto de autoridad prevalezca el principio de máxima publicidad, es la prevalencia del derecho a atraerse información que incluye las facultades de acceso a todas las fuentes como son archivos, registros y documentos públicos, así como la decisión de optar sobre qué es lo que se va leer, a escuchar u observar.

El derecho a ser informado incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser lo más completa posible, sin exclusión de persona o de grupos.

El publicar las resoluciones de los órganos del Estado es salvaguardar el derecho a la información en un sentido amplio, toda vez que se trata de poner al alcance de todos la información (sea cual sea esta), sin condiciones, es respetar el derecho que garantice el acceso a las fuentes de información, cuando estas son públicas; el derecho a que la

⁷⁷ Lecturas Jurídicas Número 1, Época V septiembre 2006. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Chihuahua, pág. 85.

información que se reciba sea clara, oportuna y lo menos tendenciosa posible, universal y sin ningún tipo de exclusiones.

Cuando el ejercicio del derecho a la información no cumple con los postulados y principios a los que éticamente debe someterse, independientemente de los estrictamente jurídicos, esa es la parte donde la Ley es insuficiente, porque la intención es “Que el Derecho a la Información se vincule con el respeto a la verdad”.

La publicación de todas las resoluciones y medios de impugnación, no sólo permitiría conocer los motivos por los que un servidor público es investigado y/o sancionado, sino que también permitiría evaluar el actuar de los servidores públicos ubicados al otro lado del escritorio, es decir, de los que sancionan, justificando así el trabajo de los servidores públicos adscritos tanto a las contralorías internas como a los órganos internos de control en el Poder Legislativo y Judicial.

El que la sociedad puede consultar dicha información le generaría un sentimiento de confianza para denunciar hechos cometidos por servidores públicos que pudieran haberle afectado su espera jurídica.

Es claro que no es nada sencillo penetrar en este campo, sobre todo porque lo que se pretende es ventilar tanto el actuar del servidor público que sanciona a través de la publicación de los criterios que siguió para sancionar, como el actuar del servidor público sancionado, sin embargo, si lo que se pretende es preservar el espíritu del artículo 6 constitucional la información sesgada, falsa, manipulada, tendenciosa, etc., no tiene cabida.

Luego entonces el esfuerzo por contribuir a una cultura de máxima transparencia debe ser mayor, ya sea desde los órganos del estado (contraloría interna u órganos internos de control), asociaciones o desde los múltiples frentes de comunicación, todos tienen la enorme responsabilidad de contribuir al mejoramiento de una conciencia ciudadana, que más y mejor informada en mucho ayudará al progreso del país y en consecuencia de la sociedad en conjunto

IV.5.3. Restricciones.

Como toda garantía este Derecho se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan en la protección de la Seguridad Nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los Derechos de los gobernados, limitaciones que incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información, que se conocer en la doctrina como “reserva de información” o información reservada prevista en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Estado como sujeto pasivo del Derecho a la Información, está obligado a velar por dichos intereses, con apego a las normas legales, en el entendido de que dicho Derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, ya que tales limitaciones se encaminan por una parte a la Seguridad Nacional, en razón de que el conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales, y por otro lado, se cuenta con normas (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su reglamento, Ley de Protección de Datos Personales, etc.), que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud, la moral pública, de igual manera se vela por la protección de la persona y sus datos personales.

En los criterios de la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Colegiado de circuito rescata en sentido amplio lo relativo a los límites del Derecho a la Información, mencionando el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación.

Desde el constituyente originario hasta nuestros días este particular ha existido la preocupación porque la norma suprema reconozca siempre el derecho de las personas a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho de los individuos frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabarse la moral y los derechos de terceros, que implican el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de este, en su familia y decoro, así como tampoco pueden en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público.

La información es poder, es cierto, y poder en dos sentidos, primero como la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la voluntad ajena, y como el acto de llevar a cabo algo, como la toma de una decisión informada en los más diversos sentidos de la vida.

La normatividad que permite el acceso a las políticas mediante las cuales el gobierno toma las decisiones y las razones que sustentan tales decisiones, sirven de manera importante a la ciudadanía, ya que dichos conocimientos les permitirá tener una mayor y mejor comprensión del país, de sus necesidades y de su realidad.

Los nexos del Derecho a la información con el derecho a la vida privada de los servidores públicos, en este caso, administrativamente responsables, son incontables.

El derecho a la vida privada se materializa al momento de proteger el conocimiento ajeno al hogar, la oficial o el ámbito laboral, documentos privados (médicos, contables, legales, etc.).

Las conversaciones o reuniones privadas, la correspondencia por cualquier medio, la intimidad sexual, la conveniencia familiar o afectiva y todas aquellas conductas que se llevan a efecto en lugares no abiertos al público.

El derecho a la privacidad contienen algunas peculiaridades que es conveniente considerar: es un derecho inherente a cada ser humano, independiente, intrasmisible e irrenunciable, sin embargo, todas las conductas que se realicen bajo el amparo de un nombramiento público en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión no son privados.

La publicación de la información contenida en las resoluciones emitidas por los Órganos del Estado (Poder Legislativo y Ejecutivo) mediante las cuales sancionan a los servidores públicos administrativamente responsables, deberán respetar en todo momento los preceptos contemplados en los artículos 13, 14 y 20 en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, referente a la información reservada, confidencial y protección de datos personales.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En las primeras formas de Estado el poder se ejercía a discreción: en los estados antiguos la autoridad se encontraba centralizada en su depositario, a quien se le veía como un Dios o su representante, la presencia de cuerpos normativos que regularizaran su actuar eran nulos o en su defecto solo favorecían su conducta, por lo que el solo hecho de pensar que se tuviera que justiciar ante sus súbditos respecto a la toma de decisiones, resulta imposible.

SEGUNDA.- Con la Revolución Francesa la sociedad se manifiesta dando origen al Estado moderno y con ello a nuevas formas de gobierno: con el absolutismo manifestado por Luís XIV a través de su frase "*El Estado soy yo*", se generó en el pueblo la semilla de la rebelión que vería su culminación en 1789, dando lugar a una nueva forma de ver al Estado en donde el hombre se volvió incluyente para cumplir con los fines del aquel y en donde la discrecionalidad y secrecia en el ejercicio del poder se comenzó a mermar.

TERCERA.- Con el surgimiento del Estado moderno y la definición de sus elementos el poder adquiere un papel importante: entre las características del Estado moderno encontramos el poder, entendiendo por este el conjunto de instituciones que deben garantizar (con los otros elementos) el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Todo poder debe tener un límite y quien lo ejerce someterse a un control a través de ordenamientos normativos que velen por el bien común y prevean su constante evaluación y observancia de términos como transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

CUARTA.- El término transparencia no es ajeno al actuar de las organizaciones del Estado mexicano: la transparencia debemos entenderla como un derecho democrático que puede ejercer cualquier individuo, sin embargo, no obsta con que su garantía se encuentre plasmada en diversos cuerpos normativos, lo verdaderamente valioso es que las organizaciones del Estado velen por el amparo de este derecho no solo con la emisión de normas o con su adecuada aplicación, observancia y cumplimiento, sino que deben constantemente implementar nuevas actividades y formas de trabajo que permitan que la transparencia se vuelva parte fundamental de no solo de su vocabulario, sino de su actuar y pensar, hasta que se logre una verdadera cultura de la transparencia y deje de verse como una nueva tendencia de las sociedades modernas.

QUINTA.- La transparencia como fenómeno social es determinante en el desempeño de las organizaciones gubernamentales fortaleciendo con ello la relación Estado-Sociedad: cuando las organizaciones gubernamentales se vuelven más transparentes en el ejercicio de sus funciones y en la toma de decisiones, criterios, procesos y resultados le otorgan indirectamente la real importancia a la sociedad pues sin que ésta solicite o no información, se la dan cuando hacen público su actuar, obteniendo como resultado un beneficio es absoluto para todos, dado que la línea burocrática se vuelve más delgada y se reduce con ello el margen de corrupción.

SEXTA.- Los beneficios y límites de la transparencia han modificado la forma en que se gobierna: Un Estado más transparente es un Estado más eficiente, lo que deriva en un beneficio al erario público, que es patrimonio de todos los mexicanos, el reducir practicas de corrupción permite canalizar esos recursos a actividades más productivas y benéficas para todos, de igual manera con la transparencia se incrementa la confianza en las instituciones y la sociedad comienza a interesarse en el actuar del gobierno provocando el surgimiento de la cultura ciudadana en el ejercicio del poder y en la forma en como se gobierna.

SEPTIMA.- La importancia de instituciones públicas gubernamentales en la promoción de acceso a la información y protección de datos: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos como organismo encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha adquirido relevancia en su actuar al convertirse, entre otras cosas, en mediador ante las negativas a las solicitudes de acceso a la información y protector de los datos personales en poder de las dependencias y entidades, no obstante ello se requiere un organismo que regule todo lo relacionado con transparencia, rendición de cuentas, protección de datos y demás temas relacionados en los tres poderes.

OCTAVA.- Transparencia y rendición de cuentas son términos diferentes: entender cada termino como deber ser es parte de la cultura de la transparencia, de ahí que rendición de cuentas se refiera a la obligación permanente 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 y transparencia a la obligación de las organizaciones públicas de informar a

la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados, sin que les sea pedido.

NOVENA.- La rendición de cuentas se justifica en base a los tres pilares que la constituyen: dado que la rendición de cuentas se ha convertido en un mecanismo a través del cual se miden resultados contra estándares u objetivos y/o por medio del cual se compara el rendimiento de diferentes agencias públicas o privadas, se ha tornado en una herramienta particularmente útil para mejorar servicios, planear estrategias y solucionar problemas pues obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y lo supedita a la amenaza de sanciones.

DECIMA.- La rendición de cuentas está presente en cada uno de los actos que realizamos de manera horizontal y vertical: la rendición de cuentas aplica a todos los ámbitos del actuar humano, sin embargo, lo verdaderamente importante es la rendición de cuenta en la política que comprende todas aquellas demandas a los tenedores del poder público. La rendición de cuentas horizontal se da entre iguales la vertical describe una relación entre los desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes.

DÉCIMA PRIMERA.- El papel fundamental de la Secretaria de la Función Pública en la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo: la S.F.P., dependencia de la Administración Pública Federal cuyo reglamento interior contempla la figura de los Órganos Internos de Control a través de los cuales tiene presencia en todas las dependencias y entidades de la A.P.F., estos realizan auditorías, inspecciones, atención ciudadana, etc., además de vigilar el debido cumplimiento a la normatividad interna entre los cuales se encuentra el manual sobre transparencia.

DÉCIMA SEGUNDA.- La transparencia y acceso a la información en el poder judicial se diferencia de los otros poderes de la Unión en que: en el portal de transparencia del Poder Judicial encontramos publicada toda la información relacionada con su actividad jurisdiccional, así como las obligaciones de transparencia a que se refiere la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin embargo, también se tiene acceso a las resoluciones que la Contraloría Interna emite respecto a los servidores públicos que han sido sancionados por incumplimiento a las obligaciones que tienen

conferidas respecto al ejercicio de su empleo, cargo o comisión, contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DÉCIMA TERCERA.- Porque no homogeneizar el acceso a la información en los tres poderes de la Unión: como se señaló en el punto anterior, el portal de transparencia del Poder Judicial es el que mayor información da a conocer a la sociedad, es decir, no se limita a lo que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental le obliga publicar, sino que va más allá, situación que no sucede en los portales de transparencia del Poder Ejecutivo y Legislativo, de ahí la necesidad no solo de homogeneizar la información que se ventila a través de los portales de transparencia en los tres poderes de la Unión, sino proponer que está información sea cada vez detallada y precisa, abarcando los temas que hoy en día el Poder Judicial ha hecho públicos, tales como las resoluciones emitidas en procesos seguidos contra servidores públicos.

DÉCIMA CUARTA. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son derechos que una vez reconocidos son amparados por las Leyes de Acceso a la Información: como se pudo observar en el desarrollo del presente trabajo, el mundo ha ido evolucionando respecto al reconocimiento del derecho de acceso a la información, de ahí que actualmente muchos países ya cuenten con una ley de acceso a la información que aunque generalmente no sea la más idónea a la forma de gobierno de cada país su sola existencia demuestra un paso para el desarrollo de la cultura de la transparencia, es de vital importancia mencionar que México tiene una de las más completas leyes de acceso a la información pues obliga, de diferente manera, a los tres poderes de la Unión a hacer pública diversa información, sin embargo, aún falta mucho por hacer, transparentar y proteger.

DÉCIMA QUINTA.- La diferencia entre leyes de acceso a la información en países desarrollados y no desarrollados radica en: a pesar de que la primera ley de acceso a la información surgió en Europa, son las leyes de Latinoamérica las que han propuesto mejoras para contribuir a la cultura de la transparencia toda vez que han abarcado más temas y autoridades obligadas a publicar, así como su innovación en cuanto a los medios, formas, mecanismos y tiempos para el acceso a la información.

DÉCIMA SEXTA.- LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: estable en su artículo 8 las obligaciones que tienen conferidas quienes se ostenten como servidores públicos federales, su incumplimiento daría lugar a un procedimiento seguido por los órganos del Estado correspondientes según se trate del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es decir, los órganos internos de control en el primer caso y las contralorías internas en los dos siguientes.

DÉCIMA SÉPTIMA.- EL INCUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: que tienen conferidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, traería como consecuencia la instrucción del procedimiento administrativo establecido en el artículo 20 del citado ordenamiento legal y por ende el inicio de una investigación, la cual puede concluir con la emisión de un acuerdo de archivo por falta de elementos o bien con la emisión de una resolución cuya contenido no es público al menos en el poder Legislativo y Ejecutivo, situación que denota secrecía y opacidad en el ejercicio del poder, toda vez que si el motivo principal de la investigación es el inadecuado ejercicio del empleo, cargo o comisión de un servidor público, el procedimiento en todas sus etapas y principalmente la resolución debiera ser pública automáticamente en sus respectivos portales y no a petición de parte.

DÉCIMA OCTAVA.- LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL SEÑALA COMO OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA: en su artículo 7 información relacionada con la estructura orgánica de la institución de que se trata, directorio, presupuesto, resultado de auditorías, marco jurídico, trámites y servicios, entre otros, sin embargo en ningún momento señala como obligatorio el publicar el contenido de las resoluciones emitidas por los órganos del Estado en contra de los servidores públicos por incumplimiento a sus obligaciones como tales, no obstante lo anterior el Poder Judicial si lo hace público en su portal de transparencia (salvaguardando en todo momento los datos personales de los involucrados) con lo que contribuye al cumplimiento del principio de máxima publicidad contenido en el artículo 6 nuestra Carta Magna y a una mejor cultura de la transparencia.

DÉCIMA NOVENA.- DEBEMOS ENTENDER QUE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO QUE EMITEN RESOLUCIONES DEBEN TAMBIÉN HACERLAS PÚBLICAS: si bien es cierto

que la actividad principal del Poder Judicial es la jurisdiccional y como tal emite sentencias en diversas áreas respecto a asuntos, generalmente, de particulares, también lo es que resuelve a través de su contraloría interna sobre asuntos relacionadas con servidores públicos, el resultado de ambos asuntos los hace públicos en su portal, luego entonces porque los órganos del Estado del Poder Ejecutivo y Legislativo, tales como las Contralorías Internas y Órganos Internos de Control que también emiten resoluciones en las que determinan sanciones administrativas a los servidores públicos involucrados, no las publican, lo cual denota un Estado parcialmente transparente.

VÍGÉSIMA.- REFORMAR EL ARTICULO 7 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, PARA HACER OBLIGATORIO A TODOS LOS ORGANOS DEL ESTADO EL PUBLICAR LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN: respecto a los procedimientos seguidos en contra de servidores públicos mediante los cuales les aplican sanciones de índole administrativo, a pesar de que la constitución exige que los temas de acceso a la información se sigan con respeto al principio de máxima publicidad, lo cierto, es que todavía falta por definir muchas aristas sobre este tema, pues la información tiene que servir para el fortalecimiento de la sociedad civil y dicha reforma contribuiría en mucho a ello.

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS.

ACKERMAN, John M. Coord. *“Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho”*. Ed. Siglo XXI, México 2008.

ACOSTA Romero, Miguel. Acosta Romero, Miguel. *“Segundo Curso de Derecho Administrativo”*. Ed. Porrúa, México, 1989.

ALNOOR, Ebrahim. *“Making sense of accountability. Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofit’s in Nonprofit Management & Leadership. Vol. 14. No. 2.”* Winter 2003.

ANDRADE Sánchez, Eduardo. *“Teoría General del Estado”*. Ed. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, D.F. 1987.

ARISTÓTELES. *“La Política”*. Ed. Astral S.A., México, 1990.

BARRERA Graf, Jorge. *“Diccionario Jurídico Mexicano Tomo IV, 8ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas”*. Ed. UNAM-PORRÚA. México, 1995.

BASAVE Fernández del Valle, Agustín Recanses Fiches, Luis., Prol. *“Teoría del Estado”* (Fundamentos de filosofía política). Ed. Jus, México, 1985.

BIELSA, Rafael. *“Principios de Derecho Administrativo”*. 3ª ed. Ed. Palma. Buenos Aires, 1988.

BURGOA, Ignacio. *“Teoría del Estado”*. Ed. Porrúa, S.A., México 2000.

CARDENAS, Raúl. *“La Responsabilidad de los Servidores Públicos”*. Ed. Porrúa. México. 1982.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua, 23ª edición. 2009.

DUVERGER, Maurice. *“Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional”*. Ed. Ariel, Barcelona, España 1970.

ENGELS, Federico. *“El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”*. Ed. Progreso, México 1989.

GABINO, Fraga. *“Derecho Administrativo”*. Ed. Porrúa, México 1980.

GALINDO Camacho, Miguel. *“Derecho Administrativo, Tomo I”*. Ed. Porrúa, ed. 4ª, México, 2003.

GARCÍA Maynez, Eduardo. *“Introducción al Estudio del Derecho”*. 47ª ed. Ed. Porrúa. México, 1995.

GARCÍA Ramírez, SERGIO, et. al. *“Derechos de los Servidores Públicos. Instituto Nacional de Administración Pública”*. Ed. UNAM. México, 2002.

GARRILDO Falla, Fernando. *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Ed. Instituto de Estudios Políticos, ed. 9ª, México 1973.

GONZÁLEZ Uribe, Héctor. *“Teoría Política”*. Ed. Porrúa, México 1987.

GREGORIO, Carlos G. *“Acceso a la información judicial: un equilibrio de derechos”*, en José Antonio, Caballero Juárez, Carlos G. Gregorio, et. Al., *El acceso a la información judicial en México: Una visión comparada*. México, 2005.

JELLINEK, Georgs *“Teoría General del Estado”*. Ed. Albatros. México 2007.

MORTON H., Fried. *“Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado”*. Antropología Política. Ed. Anagrama. Barcelona 1979.

MULGAN, Richard. *“Holding Power to Account, Accountability in Modern Democracies”*. London, Palgrave, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. *"Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (Eds). Democratic Accountability in Latin America, Cambridge, Cambridge"*. University Press, 2003.

ORTIZ Soltero, Sergio. *"Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos"*. Ed. Porrúa, México, 1999.

SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *"Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública"*. Fondo de Cultura Económica. México, 2005.

TONYBEE, Arnold J. *"Estudio de la Historia"*, Tomo I, Vols I – V" Ed. Alianza editoria, Madrid 1981.

VILLANUEVA, Ernesto. *"Derecho de Acceso a la Información en el mundo"*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2008.

LEGISGRAFIA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la federación. 9 de Febrero 2012.

Código Penal Federal. Diario Oficial de la federación. 4 de abril 2012.

Ley Orgánica del Poder Judicial. Diario Oficial de la federación. 12 diciembre de 2012.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la federación. 9 de abril 2012.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la federación. 4 abril 2012.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la federación. 28 de mayo 2009.

Reglamento Interior de la Secretaria de la Función Pública. Secretaria de la Función Pública, Abril 2009.

Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores. Cámara de Senadores, Abril 2012.

Manual General de Organización de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados, Febrero 2011.

HEMEROGRAFÍA.

CUADERNOS DE TRANSPARENCIA

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS.

ACKERMAN, John M. et. al. *“Leyes de acceso a la información en el mundo”*. México, D.F. 2005.

AGUIAR, Rivera José A. *“Transparencia y democracia: claves para un concierto”*. México, D.F. 2006.

ÁVALOS Bracho, Marcos. *“Transparencia y política de competencia”*. México, D.F. 2009.

CRUZ Revueltas, Juan C. *“Moral y transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la transparencia”*. México, D.F. 2009.

ESCALANTE Gonzalbo, Fernando. *“El Derecho a la privacidad”*. México, D.F. 2007.

GARZÓN Valdés, Ernesto. *“Lo íntimo, lo privado y lo público”*. México, D.F. 2007.

QUINTANA, Enrique. *“Economía política de la transparencia”*. México, D.F. 2007.

REYES Heróles, Federico. *“Corrupción: de los ángeles a los índices”*. México, D.F. 2006.

RODRIGUEZ Zepeda, Jesús. *“Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política”*. México, D.F. 2006.

VERGARA, Rodolfo. *“La transparencia como problema”*. México, D.F. 2006.

GARAPON, Antoine. *“Juez y Democracia”*. Trad. Manuel Escrivá de Romaní. España, Flor de Viento, 1997.

VILLANUEVA, Ernesto. *“Derecho de acceso a la información en el poder judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada, en Reforma Judicial”*. Revista Mexicana de Justicia, Núm. 2, Sección de Acceso a la Información del Poder Judicial, 2003. P. 512.

Lecturas Jurídicas. Facultad de derecho de Chihuahua. Número 1.

Alegatos. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho. Universidad Autónoma Metropolitana. Tomo 66.

CIBERGRAFIA.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/trans_int.aspx

Cámara de Senadores.

<http://transparencia.senado.gob.mx/>

Cámara de Diputados.

<http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm>

Secretaría de la Función Pública.

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia.html>

http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&redireccionado=true&_idDependencia=00027

Instituto Federal de Acceso a la Información.

<http://www.ifai.org.mx/>

http://www.transparenciayprivacidad.org.mx/numero_1/index.php

<http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>

Coalición Pro Acceso.

<http://www.proacceso.org/apoya-los-principios/>

Reglas de Heredia comentadas.

http://www.cej.org.co/component/docman/doc_view/389-reglas-de-heredia-comentadas

RODRÍGUEZ Villafañe, Miguel J. El acceso a la información pública en Argentina. Trabajo desarrollado en el seminario internacional "El Derecho a la información pública y Habeas Data". Universidad Iberoamericana de México.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/2/art/art5.pdf>