



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Derecho

---

---

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE OAXACA

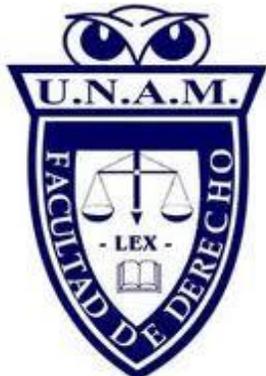
TESIS PROFESIONAL

para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

**FERNANDO JOSÉ VÁSQUEZ QUINTAS**



Ciudad Universitaria, México, Febrero 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 15 de noviembre de 2011.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **VÁSQUEZ QUINTAS FERNANDO JOSÉ**, con número de cuenta 40506390-3 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE OAXACA**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Felipe Rosas Martínez**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

  
**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*mpm.

**100** UNAM  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO  
1910 2010



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**“UNIDAD DE SEMINARIOS “JOSÉ VASCONCELOS”  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E**

**Distinguido Maestro:**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE OAXACA”**, elaborada por el alumno **VÁSQUEZ QUINTAS FERNANDO JOSÉ**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E  
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”  
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 14 de 2011.**

  
**LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.  
PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

\*mpm.





LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

otorga el

PREMIO AL SERVICIO SOCIAL  
“Dr. Gustavo Baz Prada 2011”

a

**FERNANDO JOSÉ VÁZQUEZ QUINTAS**

por formar parte del grupo de prestadores de servicio social designado  
por el H. Consejo Técnico de su entidad académica como el más destacado  
por su participación en programas con impacto social  
de la carrera de

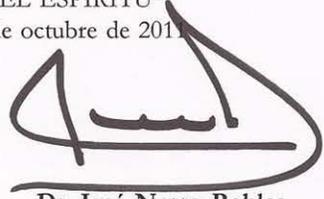
**DERECHO**

de la

**FACULTAD DE DERECHO**

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”  
Ciudad Universitaria, D.F., a 17 de octubre de 2011

  
Dr. Ruperto Patiño Manffer  
Director de la Facultad de Derecho

  
Dr. José Narro Robles  
Rector

187 sept

# Universidad Nacional Autónoma de México

SECRETARÍA DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD

DIRECCIÓN GENERAL DE ORIENTACIÓN Y SERVICIOS EDUCATIVOS

**C. DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO PRESENTE.**

La Dirección General de Orientación y Servicios Educativos hace constar que el alumno **VASQUEZ QUINTAS FERNANDO JOSE**, con número de cuenta **40506390-3**, de la carrera de **DERECHO** que se imparte en la **FACULTAD DE DERECHO**, realizó su servicio social en el programa **MONITOREO DE LA TRANSPARENCIA** que con clave **2010 - 53 / 22 - 2596** llevó a cabo en **GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA** durante el periodo comprendido del **22 de Marzo de 2010 al 22 de Septiembre de 2010**.

*"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"*  
Ciudad Universitaria D.F., a 07 de Octubre de 2010



**DRA. MA. ELISA CELIS BARRAGAN**  
**DIRECTORA GENERAL**



Vo. Bo. Responsable de servicio social  
**LIC. FAUSTO JOSE LEDESMA ROCHER**

## **AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS**

**A MIS PADRES**, por su amor, sabiduría y esfuerzos por darme lo mejor y más valioso que tiene la vida.

**A MIS HERMANOS**, por su incondicional apoyo y cariño siempre;

**A MIS ABUELOS Y TÍOS**, porque con su sabiduría y paciencia dan luz al sendero de donde vengo;

**A LA MUJER A LA QUE AMO**, por su cálida compañía y mutuo desarrollo;

**A MIS AMIGOS Y A LAS CIRCUNSTANCIAS ADVERSAS**, por enseñarme a comprender mejor quien soy.

**A MÉXICO, OAXACA Y SANTA MARÍA DEL TULE**, por darme Patria por la que luchar.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	Pág. 9
<b>CAPITULO I. CONFORMACIÓN HISTÓRICA MUNICIPAL DE OAXACA.</b>	
1. GENERALIDADES DEL ESTADO DE OAXACA: ASPECTO GEOGRÁFICO Y SOCIO-ECONÓMICO	Pág. 10
2. ¿PORQUÉ HAY 570 MUNICIPIOS EN OAXACA?	
2.1 LOS SEÑORIOS COMO GOBIERNO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS	Pág. 11
2.2 LAS REPÚBLICAS DE INDIOS DURANTE LA COLONIA	Pág. 15
2.3 LA INDEPENDENCIA DE MEXICO EN OAXACA Y SUS COMUNIDADES	Pág. 22
2.4 LA REFORMA, EL PORFIRIATO Y LA REVOLUCIÓN MEXICANA EN OAXACA	Pág. 26
2.5 ÉPOCA ACTUAL DEL MUNICIPIO	Pág. 32
<b>CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA TRANSPARENCIA, COMO ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA.</b>	
1. LA DEMOCRACIA EN EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA POPULAR Y LEGITIMACIÓN DEL GOBIERNO	Pág. 35
2. PARTICIPACIÓN POLITICA Y GOVERNABILIDAD	Pág. 48
3. CONCEPTUALIZACIÓN Y TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Pág. 50
3.1 CONVENCIONALES	Pág. 52
3.2 NO CONVENCIONALES	Pág. 53
4. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONVENCIONAL	Pág. 54
4.1 CONCEPTO DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	Pág. 56
4.1.1 El Internet como derecho complementario del acceso a la información	Pág. 66
4.2 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE OAXACA	Pág. 67
4.2.1 Antecedentes	Pág. 67
4.2.2 Análisis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca	Pág. 69
4.2.3 Análisis de la Reforma Constitucional del 2011	Pág. 74
4.3 EL INSTITUTO ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE OAXACA	Pág. 76
<b>CAPÍTULO III. LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL: GEOGRAFÍA DE SUS PROBLEMAS.</b>	
1. LOS MUNICIPIOS BAJO LA LUPA DE LA TRANSPARENCIA. UN ACERCAMIENTO A SU REALIDAD	Pág. 80
2. LA PROBLEMÁTICA DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS OAXAQUEÑOS	Pág. 80

2.1 LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DE LOS MUNICIPIOS	Pág. 90
2.2 CULTURA DE LA TRANSPARENCIA Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL	Pág. 93
2.3 ¿CÓMO FUNCIONA LA TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS?	Pág. 97
2.3.1 INTEGRACIÓN DE UNIDAD DE ENLACE Y COMITÉ DE INFORMACIÓN	Pág.97
2.3.2 LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LA PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE OFICIO EN PORTALES DE INTERNET DE LOS MUNICIPIOS	Pág. 105
2.3.2.1 ART.9	Pág. 106
2.3.2.2 ART.16	Pág. 112
2.3.3 DISPOSICIÓN ARCHIVÍSTICA	Pág. 118
2.3.4 PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	Pág. 120
2.4 SOLICITUDES DE INFORMACIÓN A MUNICIPIOS, IMPORTANCIA EN EL ESCENARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA OAXAQUEÑA, Y ESTADÍSTICAS	Pág. 122
2.5 MEDIOS DE DEFENSA Y SANCIONES EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	Pág. 127
<b>CAPÍTULO IV. NUEVA “LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE OAXACA”.</b>	
1. INICIATIVA DE NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	Pág. 133
<b>CONCLUSIONES</b>	
1. ACCIONES BÁSICAS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA	Pág. 159
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	Pág. 160
<b>GLOSARIO</b>	Pág. 171

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge ante el complejo escenario oaxaqueño en que he crecido. La magnitud cultural y geográfica del Estado de Oaxaca, no es fácil analizarla, su estudio puede llevar toda una vida dedicada a descubrir la otra realidad que apenas percibimos superficialmente. Vincular la ciencia jurídica con la geografía socio política de un Estado vasto en historia, y lamentablemente también de problemas antagónicos de toda clase, atrajeron mi atención por utilizar los conocimientos que adquirí con la única finalidad de aportar elementos de estudio para la solución de los grandes problemas por los que atraviesa el sistema político federal, local y municipal. La elaboración de la presente tesis de Licenciatura, la realicé en dos momentos significativos de mi desarrollo profesional, el primero en los últimos meses como estudiante de la UNAM, y el segundo, durante la prestación del Servicio Social en el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca. Este es el resultado:

En el primero capítulo, realizo una semblanza histórica sobre el comportamiento de la división político territorial a fin de entender porqué existen quinientos setenta municipios en el Estado de Oaxaca, qué fenómenos llevaron a ese proceso de atomización de la división política oaxaqueña, y donde cabe preguntarse si ha concluido la escisión municipal en pleno siglo XXI, o por el contrario, aun sigue en proceso, y estamos ante una nueva instancia de gobierno aun sin personalidad jurídica: la comunidad. Este capítulo, sienta la base histórica para la comprensión general del panorama político que más adelante se articula con los capítulos dos y tres, donde se estudia la sección teórica de la democracia, la transparencia y la participación ciudadana, y posteriormente el aspecto del problema en concreto, la realidad de la transparencia en los municipios de Oaxaca.

En el capítulo destinado al estudio de la teoría sobre la democracia, la participación ciudadana y la transparencia, se hace un recuento de las opiniones vertidas en torno a esta forma de gobierno que se ha mundializado y de la cual existen diversidad de perspectivas de estudio, de virtudes y deficiencias. El capítulo destinado también a la participación de los ciudadanos en la política, y desde luego el papel de la transparencia como uno de los elementos para la gobernabilidad democrática, se analizan desde su funcionalidad como rectores de la voluntad popular teniendo como eje de gobierno, al Municipio.

Finalmente, los anteriores capítulos convergen en aquel destinado al análisis de la realidad del avance democrático del Estado de Oaxaca desde la perspectiva del derecho de acceso a la información pública que ejercen los ciudadanos. El tema es vasto y fértil para posteriores interpretaciones sobre el acontecer oaxaqueño. Este breve estudio pretende sentar un primer análisis sobre un aspecto del que hacemos votos para que se desarrolle en la medida de los problemas, y sirva como parte de la solución en contra del mal gobierno y la pseudo ciudadanía.

## CAPITULO I: CONFORMACIÓN HISTÓRICA MUNICIPAL DE OAXACA.

### Generalidades del Estado de Oaxaca: aspecto geográfico y socio-económico.

El Estado de Oaxaca se ubica al sureste del país con una superficie territorial de 93 793 km<sup>2</sup> que representa el 4.8 por ciento del total nacional. Lo que ubica a Oaxaca en el quinto lugar de mayor extensión territorial en México<sup>1</sup>. Sus colindancias son al norte con los estados de Puebla y Veracruz; al este con Chiapas; al oeste con Guerrero y al sur con el Océano Pacífico, cuyo litoral es de 598 kilómetros, encierra una rica biodiversidad y otros recursos naturales que lo hacen un lugar privilegiado.

El territorio se compone por las cadenas montañosas llamadas: Sierra Madre Oriental, Sierra Madre del Sur, y las formaciones localmente conocidas como Nudo Mixteco, Sierra Atravesada y el Cempoatepetl. Esta accidentada topografía la ubica como la entidad federativa con mayor dificultad orográfica de todo el país y explica en parte la dispersión de los asentamientos humanos.

La división primordial político-administrativo de Oaxaca es el Municipio. Su capital reside en la Ciudad de Oaxaca de Juárez. El estado cuenta con 570 municipios de los 2,438 municipios que existen en el país, lo que representa el 23.37 por ciento total<sup>2</sup>. Además, Oaxaca está dividido en 30 Distritos electorales, judiciales y rentísticos ubicados en cada cabecera distrital.

Las principales Municipios del Estado son: 1) Oaxaca de Juárez, 2) San Juan Bautista Tuxtepec, 3) Salina Cruz, 4) Juchitán de Zaragoza, 5) Santa cruz Xoxocotlán<sup>3</sup>, 6) Tehuantepec, 7) Huajuapán de León, 8) Loma Bonita y 9) Pinotepa Nacional. Sin embargo de éstos sólo los cinco primero tienen más de 70,000 mil habitantes.

En cuanto a su división socio cultural, Oaxaca se integra por ocho regiones: *Valles Centrales, Sierra Norte, Sierra Sur, Cañada, Istmo, Costa, Papaloapan y la Mixteca*, donde conviven 16

---

<sup>1</sup> Fuente: *Perspectiva Estadística de Oaxaca, junio del 2009*.

<sup>2</sup> Hernández Díaz, Jorge; JUAN M., Víctor. Dilemas de la Institución Municipal. Una incursión a la experiencia oaxaqueña. Miguel Ángel Porrúa-UABJO- H. Cámara de Diputados LX legislatura. México. 2007. Pp. 33

<sup>3</sup> Santa Cruz Xoxocotlán fue el último en incorporarse a los municipios con más de 70,000 habitantes de Oaxaca. INEGI. 2010

grupos etnolingüísticos<sup>4</sup> y cuya expresión cultural se manifiesta cada año en la fiesta popular llamada Guelaguetza. Hasta el año de 1995 se estimaba que la población residía en 7, 000 localidades distribuidas en los 570 municipios<sup>5</sup>.

En el 2010 se contaba con una población total de 3, 801,871 personas, donde el 47 por ciento vivía en zonas urbanas, mientras que el 53 por ciento era rural; han emigrado alrededor de 80,810 oaxaqueños a otras partes de la república mexicana y del mundo. Por otro lado, el 85 por ciento de la población profesa la religión católica, mientras que educativamente se encuentra en el penúltimo lugar nacional en escolaridad antes que Chiapas<sup>6</sup>.

El sistema de tenencia de la tierra, está compuesto en un 75 por ciento de propiedad ejidal y comunal<sup>7</sup>. De ahí que económicamente, el sector primario ocupa el 30.8 por ciento, el secundario el 47.6 por ciento y el terciario el 21. 5 por ciento del total de población económicamente activa (PEA) que representa el 58% de los 2, 454, 950 mayores de 14 años<sup>8</sup>. La aportación del estado de Oaxaca al Producto Interno Bruto (PIB) es del 1.5% a nivel nacional.

El Congreso del Estado está compuesto por 42 diputados, de los cuales 25 son electos por mayoría relativa y 17 por el sistema de representación proporcional con tres años de duración en el cargo. Electoralmente se rige por dos sistemas: por partidos políticos y por *usos y costumbres*, que detallaremos más adelante.

---

<sup>4</sup> Amuzgo, Chontal, Chatino, Chinanteco, Cuicateco, Chocholtecos, Huave, Triqui, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahua, Ixcateco, Zapoteco, Zoque, Afromexicanos e indígenas de otros estados que habiten en Oaxaca.

<sup>5</sup> BAILÓN CORRES, Jaime. Pueblos indios, élites y territorio. El Colegio de México. México. 1999. Pp. 25

<sup>6</sup> INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>7</sup> Hernández Díaz. Op. Cit. Pp. 33

<sup>8</sup> Censo de Población y vivienda 2010.

## ¿PORQUÉ HAY 570 MUNICIPIOS EN OAXACA?

### a) “LOS SEÑORIOS” COMO GOBIERNO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

En la época prehispánica, Oaxaca se distingue por la organización política basada en “Señoríos” (ciudad-estado) los cuales representaban unidades políticas que gozaron de cierta independencia y autonomía. Estaban estructurados por una “cabecera”, sede del poder político y religioso, cuya dominación se consolidó sobre distintas comunidades etnolingüísticas del territorio que hoy comprende el actual Estado de Oaxaca<sup>9</sup>.

Los antiguos señores y caciques fungían como gobernadores vitalicios de la cabecera política y sus cargos eran hereditarios. Éstos a su vez dominaban a los *pueblos sujetos, barrios y estancias* a través de sus “principales” que enlazaban a las comunidades con el “señor” en forma piramidal.

Los asentamientos humanos variaban desde 2,000 a 10,000 individuos distribuidos en comunidades. Los pueblos más cercanos a la cabecera se les llamaron “barrios” que estaban compuestos por familias de la misma comunidad, mientras que los pueblos alejados a la cabecera y que habían sido sometidos al dominio del señor, se les llamó “estancias” por los españoles<sup>10</sup>.

Refiere León Portilla que las antiguas unidades conocidas en náhuatl como *altepetl* cuyo significado es “agua, monte” denota el concepto afín de “pueblo” precolombino como un conglomerado étnico poblacional que podía abarcar varias villas, aldeas y otras unidades de población<sup>11</sup>.

Sin embargo la toponimia original de esos pueblos que denominaba a los distintos señoríos de Oaxaca, se han perdido y sólo ha perdurado la denominación hecha por los españoles; aunque se sabe que al cacique en zapoteco se le llamaba *goqui*<sup>12</sup>, y que al igual que el

---

<sup>9</sup> HERNÁNDEZ DÍAZ. Op. Cit. Pp. 34

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> LEON PORTILLA, Miguel; et al. Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México. Archivo general de la nación-Fondo de Cultura económica. México. 1996. Pp. 31

<sup>12</sup> CRUZ, Wilfrido C. Oaxaca Recóndita. México. 1946. Pp. 21

*alteplet*, también eran unidades sociales, económicas y culturales sometidas al poder político del cacique.

En aquella época, en lo que hoy representa el territorio del Estado de Oaxaca, existían alrededor de 360 pueblos cabecera y 553 pueblos sujetos a aquella, con un total de 913 comunidades en el territorio. El poblado de mayor prestigio era la cabecera del conjunto de asentamientos en comunidades y estancias<sup>13</sup>.

Es decir, que los señoríos estaban compuestos por diversas étnias o grupos lingüísticos donde las fronteras no estaban bien definidas, sino que podía advertirse la presencia de hablantes de otras lenguas aunque la distinción de los foráneos y los rangos políticos constituyeron la estratificación social de entonces.

A las máximas autoridades se les conocen como “caciques” o “señores naturales”; a los familiares cercanos del cacique son los “principales” o “nobles”; y a los campesinos y demás gentes “macehuales”.

La organización política de los señoríos estaba integrada por reglamentaciones locales que regulaban el acceso al poder. Los cargos variaban entre señoríos pero como advierte Hernández Díaz<sup>14</sup> ha sido identificada una estructura común, según mencionan los españoles llegados a dichos territorios.

Aunque la opresión de los caciques y principales sobre de sus mismos pueblos fueron constantes, es destacable que algunos escaparon de la tiranía, huyendo de los placenteros valles oaxaqueños hacia las escarpadas montañas en pos de su libertad y autonomía<sup>15</sup>.

Con la caída de Tenochtitlán, el dominio sobre tierras oaxaqueñas fue relativamente fácil, aunque se mantuvo casi intacta la organización indígena. En cierto modo, el poder español se

---

<sup>13</sup> HERNANDEZ DÍAZ. Op. Cit. Pp. 34

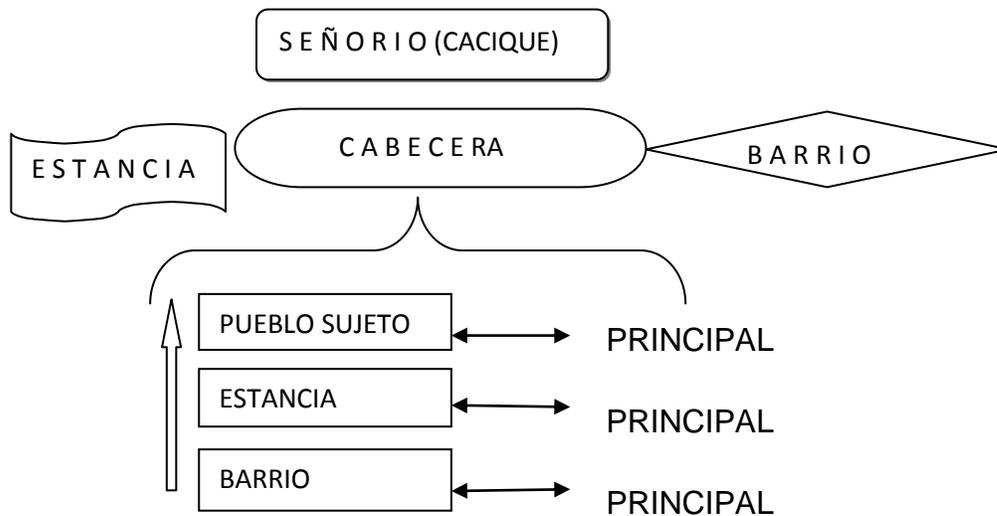
<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> Un ejemplo es la fundación del poblado de San Juan Elotepec por la etnia “papabuco” en el Distrito de Nochixtlán en la región mixteca. Vid. CRUZ, Wilfrido C. Op. Cit. 27

servió de las estructuras prehispánicas para controlar la tributación, así los caciques y principales trasladaron la tributación antes rendida a los mexicas<sup>16</sup>.

El desastre demográfico en Oaxaca, señala María de los Ángeles Romero Frizzi, fue uno de los más devastadores de la conquista. En la mixteca se estima que pasó en el año de 1520 de 700,000 habitantes a 100,000 en el año de 1569, mientras que en los valles centrales del año 1568 pasaba de 350,000 a 45,000 en el año de 1630.<sup>17</sup>

La organización indígena se sustentó en jerarquías políticas verticales sobre grupos etnolingüísticos acostumbrados por normas teocráticas y alianzas militares, pero sus modos de vida se vieron afectados severamente por la tributación y las epidemias que mermaron significativamente su organización inicial.



<sup>16</sup> Hubo etnias como la Mixe que nunca fueron militarmente conquistados por lo escarpado de sus territorios, así como los Mixtecos que opusieron gran resistencia.

<sup>17</sup> BAILÓN CORRES. Óp. Cit. Pp 42.

## B) LAS REPÚBLICAS DE INDIOS DURANTE LA COLONIA.

Con la llegada española a tierras oaxaqueñas, se establecieron en primer término las encomiendas, como retribución de la corona española a sus vasallos aventureros. La más importante y duradera, fue la del Marquesado del Valle, entregada a Hernán Cortés por el Rey de España.

*Las encomiendas operaron como fundos mineros, florecieron ranchos y posteriormente las haciendas, pero estas formas económicas no fueron el eje articulador del dominio de la región aunque sí provocaron un reacomodo político de los poblados oaxaqueños<sup>18</sup>.*

Los “señoríos” de las localidades o cabeceras se convirtieron en el enlace entre las comunidades indígenas y los españoles, aunque algunos caciques lograron conservar su *status*, privilegios, funciones administrativas y judiciales tras la conquista gracias al contubernio expoliador con los encomenderos. No muy tarde los españoles comprendieron la importancia de aprovechar la organización precolombina para instaurar ayuntamientos y crear círculos mixtos de control social<sup>19</sup>.

El “señor” gobernaba en la cabecera y los “principales” siguieron sirviendo de articulación tributaria y agrupación de los indígenas para el adoctrinamiento religioso de los demás pueblos<sup>20</sup>.

En 1522 se erige el ayuntamiento de Tepeaca en lo que actualmente es el estado de Guerrero, trasladado con posterioridad a Tututepec y al cabo de un tiempo se traslada finalmente al Valle de Oaxaca; constituyendo el primer Ayuntamiento de Antequera, que fue el único de composición exclusivamente española en ese entonces cuyo primer alcalde fue Juan Peláez de Berrio en 1529<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> El marquesado del valle que comprendía los pueblos aledaños al valle, fue administrado inicialmente por 9 corregimientos. BAILÓN. Op. Cit. Pp. 34, 43, 44.

<sup>19</sup> HERNÁNDEZ. Op. Cit. 35

<sup>20</sup> SEPÚLVEDA Y HERRERA, María Teresa. Procesos por idolatría al cacique, gobernadores y sacerdotes de Yanhuitlán. 1544-1546. INAH. México. 1999. Pp. 62

<sup>21</sup> *Ibíd.* 39

En 1531 se estableció la primera Alcaldía mayor en la mixteca, luego en 1550 se fundó la de Yanhuitlán, y los corregimientos de Tilantongo, Nochixtlán, Coixtlahuaca y Juxtlahuaca.

Con la llegada a América del Virrey Antonio de Mendoza en 1535 y la segunda Audiencia de México, se reforzó el gobierno local de la antigua administración en los nuevos territorios. Los corregimientos de la Nueva España se convirtieron en 40 *Provincias civiles* y las encomiendas se pusieron a merced de las *Alcaldías Mayores* además se autorizó a las Repúblicas de indios<sup>22</sup>.

Los Alcaldes Mayor recaudaban el tributo, impartían justicia y atendía las relaciones de los pueblos indios dentro de la Provincia. Y con asistencia de subalternos, debían visitar periódicamente las poblaciones de su demarcación para oír las quejas de los indios contra los terratenientes según la legislación de entonces. Hay que tener presente el apotegma hispano de *obedézcase pero no se cumpla*.

Este cambio distributivo de la autoridad española sobre tierras y por ende de Oaxaca, obligó a un reordenamiento socio político de los pueblos. De ahí que surgieran las *repúblicas de Indios*: implementadas para organizar la administración civil y política de los asentamientos humanos.

Otra de las razones políticas de la permisión de autonomías en gobiernos locales indígenas, es que fue una medida tomada por España para evitar que debido a la riqueza de la región y su extensión, los súbditos a quienes se les habían otorgado encomiendas fundaran nuevos reinos independientes de la corona.

En las Repúblicas de Indios se elegía “democráticamente” a uno o dos gobernadores entre los nobles de los poblados, un alcalde ordinario, varios regidores, un alguacil mayor y varios “tequitlaos” encargados de cobrar los tributos<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Las alcaldías mayores y los corregimientos –con una demarcación menor–, eran instituciones de recolección del tributo real, alcabalas sobre el comercio, de impartición de justicia, vigilancia y avance del culto católico sobre un grupo determinado de indios. Los corregimientos no desaparecieron del todo puesto que el Plan fue modificado posteriormente por el Consejo de Indias. BAILÓN. Op. Cit. 43-44. SEPÚLVEDA. Op. Cit. Pp. 67

<sup>23</sup> Suponemos que cuando Sepúlveda dice “democráticamente” se refiere a una asamblea de los principales y caciques, y aunque no están claras las funciones de los alcaldes ordinarios y los gobernadores, pensamos que los primeros eran los administradores de los pueblos sujetos y los gobernadores del partido que comprendía a todos y éste rendía cuentas al Alcalde Mayor. Los demás eran autoridades bajo el mando de éstos dos. Cfr. SEPÚLVEDA. Óp. Cit. Pp. 63

La institución estaba modelada conforme a la institución española del ayuntamiento que era *un cuerpo de gobierno de las comunidades con jurisdicción sobre asuntos civiles, criminales y económicos*<sup>24</sup>.

El dominio español no destruyó a la comunidad indígena, sino que incluso se recuperó a lo largo de un tiempo, pues siguió siendo la propietaria colectiva de la tierra y mantuvo espacios relativos de autonomía política frente a la administración y grupos españoles.

Dicho dominio se basó en los repartimientos que realizaban los Alcaldes mayores a las comunidades. Éstos consistían en un crédito obligatorio en dinero o especie a cambio de su devolución en materias primas y elaboradas a precios ínfimos.

Los repartimientos fueron dados a las familias a través de los gobernadores de república y principales, pero que aparejadamente propició instituciones mutualistas como la caja comunitaria, la cofradía y las hermandades todas en beneficio de la comunidad<sup>25</sup>.

De acuerdo con Bailón Corres, la fundación de poblados fue una medida de alto contenido político que señalaba el avance español sobre tierras conforme a lo establecido por las Ordenanzas dictadas en 1573 y 1786 sobre el Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias<sup>26</sup>.

Es decir que cuando se habla de repúblicas de indios se alude a la conformación de ayuntamientos de origen indígena pero que a su vez y en conjunto reúnen varias congregaciones por mancomunación de tierras<sup>27</sup>.

Las congregaciones fueron centros religiosos fundados principalmente por los Dominicos con la construcción de capillas en territorios estratégicos que permitió reunir pueblos indios

---

<sup>24</sup> Id.

<sup>25</sup> Estas instituciones comunitarias sirvieron como ahorro social para aliviar gastos ordinarios del pueblo, en caso de malas cosechas, epidemias, diezmos y tributos. DALTON, Margarita. Breve Historia de Oaxaca. Fondo de Cultura Económica. México. 2004. Pp. 107 y 109.

<sup>26</sup> BAILÓN. Op. Cit. 36

<sup>27</sup> DE LA FUENTE, Julio. Relaciones Interétnicas. Instituto Nacional Indigenista. México. 1965. Pp. 31

dispersos alrededor de la iglesia, y que los frailes autodenominaron “pueblos cabecera” como un proyecto catequizador en la región<sup>28</sup>.

Así la nueva institución colonial garantizó la continuidad de las formas organizativas prehispánicas en el gobierno y administración del pueblo, pues correspondía a las Repúblicas de Indios ejercer el control político sobre los pobladores, administrar los bienes de la comunidad, el ejercicio de la justicia, la representación colectiva ante otras instancias civiles y religiosas, así como la defensa de tierras ante la autoridad colonial y derechos de la comunidad<sup>29</sup>.

Como lo dispone la Cédula real del 10 de Octubre de 1618 que legaliza ésta práctica, al disponer que en cada poblado hubiera un alcalde indio del mismo lugar, y si el número de casas era mayor a ochenta, se nombrarían dos alcaldes y dos regidores; si eran más, éstos aumentarían el número de funcionarios locales<sup>30</sup>.

No obstante existieron nuevas reglamentaciones que cumplir:

*Las funciones del cabildo de las repúblicas de indios eran elaborar las ordenanzas relativas a obras, mercados, bienes comunes, aprobar los ingresos y aplicación de éstos, fiscalizar los recursos e incluso hubo escribanos indígenas que fungían como notarios y llevaban el registro de propiedad, los diversos géneros de transacciones y otros actos jurídicos como testamentos, peticiones, quejas y protestas sobre tierras ante el gobierno español<sup>31</sup>.*

En resumen de 1522-1786, la nueva España se gobernó por tres instancias básicas: Virrey (novohispana), Alcaldías Mayores (provincial), y la Local que tenía dos formas a su vez, el Ayuntamiento español y la República de Indios, cuyos cargos debían ser confirmados por el Virrey<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> De ahí que paulatinamente los órdenes religiosos se convirtieran en los interlocutores entre el gobierno y los pueblos una vez aprendido el idioma autóctono, y muchas ocasiones fueron intermediarios de conflictos legales y de trato. *Vid.* DALTON, M. Op. Cit. Pp. 94

<sup>29</sup> HERNÁNDEZ. Op. Cit. Pp. 36

<sup>30</sup> Id.

<sup>31</sup> E Incluso las demandas ante autoridades eran hechas en su propia lengua. LEÓN PORTILLA. Op. Cit. Pp. 32, 34.

<sup>32</sup> HERNÁNDEZ. Op. Cit. Pp. 38

Aunque muchos pueblos conservaron la propiedad colectiva de sus tierras y con las repúblicas de indios se fomentó una especie de autarquía político-económica social y cultural, obviamente no independiente pero con una perdurable conciencia de autonomía, ello generó que la recomposición de la división territorial antes aludida, se lograra en un proceso de búsqueda por la autonomía e identidad de muchos pueblos que antes estuvieron sometidos al dominio del cacique y los principales, lo que se tradujo en variadas disputas por límites de tierras en un inicio pero también por los constantes abusos de las autoridades españolas a través de los repartimientos.

William B. Taylor menciona que las principales disputas territoriales se realizaron entre las propias comunidades o repúblicas más que contra las haciendas españolas. Identifica que en Oaxaca durante el periodo colonial, hubo 50 disputas por límites de tierras, de los cuales 37 fueron entre repúblicas de indios y sólo 13 contra las haciendas españolas<sup>33</sup>.

Marcello Carmagnani por su parte señala que la búsqueda por la autonomía contra las cabeceras fue motivo de la pulverización de la antigua composición político-territorial. De ahí que para finales del siglo XVI en Oaxaca se estima que existían 109 repúblicas de indios, en comparación con los años entre 1743-1777 que eran 393 repúblicas y más adelante, según muestran las matrículas de tributación de 1792-1803 existían 1,466 comunidades de indios, aunque este dato no corresponda a repúblicas de Indios propiamente, sino a unidades económicas de tributación sujetas a una cabecera denominada república pero que en cualquier caso es superior a la cifra anterior<sup>34</sup>.

No obstante, ello demuestra la pérdida del poder primigenio prehispánico de los nobles sobre los pueblos sujetos. Debido en parte, a la jerarquización entre nobles y macehuales, que irónicamente promovió la recomposición política basada en la identidad y un igualitarismo clasista.

---

<sup>33</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 40

<sup>34</sup> Ibid. Pp. 41

Los macehuales, es decir los que no pertenecían a la nobleza lograron ocupar cargos y acceso a la dirección política de sus comunidades a partir de la democratización del sistema de cargos con la Cédula Real de 1614<sup>35</sup>.

De ahí que muchos caciques perdieran sus anteriores privilegios sobre los pueblos oprimidos por ellos, originando rebeliones y enfrentamientos bélicos. Sin embargo, en otros casos, la reconfiguración hizo que los caciques obtuvieran la posición de guías, encarnando un papel de sabiduría y consulta (ancianos o principales) cuando los cargos dejaron de ser hereditarios y pasaron a ser designados mediante procedimientos democráticos a partir de la Cédula Real de 1614. En un ejemplo, para los años de 1700-1725 en la Mixteca había 63 caciques, mientras que para los años de 1801-1825 disminuyeron a 14 nada más<sup>36</sup>.

Aunque en la práctica muchos cargos fueron puestos en venta conforme a las tradiciones medievales españolas. De ahí que la antigua distinción clasista entre nobles (linaje) y macehuales (campesinado), se transmutara en el acceso al poder entre ricos y pobres, aunque indígenas todos.

En 1786 las reformas borbónicas buscan reorganizar la administración de la Nueva España en 12 Intendencias, por lo que suprimen las Alcaldías Mayores, los corregimientos y los repartimientos.

Así las 16 Alcaldías que administraban la región con facultades jurisdiccionales independientes, se centralizaron en una intendencia –de Antequera- con 18 partidos: Teotitlán del Valle, Zimatlán, Huitzo, Tehuantepec, Huamelula, Nejapa, Chontales, Miahuatlán, Villa Alta, Ixtepeji, Teococuilco, Teutila, Teotitlán del Camino, Jicayán, Nochixtlán, Teposcolula, Huajuapán y Juxtlahuaca.

“La delimitación de la intendencias y las entidades vecinas en Antequera fue la base geográfica del futuro estado de Oaxaca. De la misma manera, dentro de la jurisdicción, la

---

<sup>35</sup> HERNÁNDEZ. Op. Cit. Pp. 38

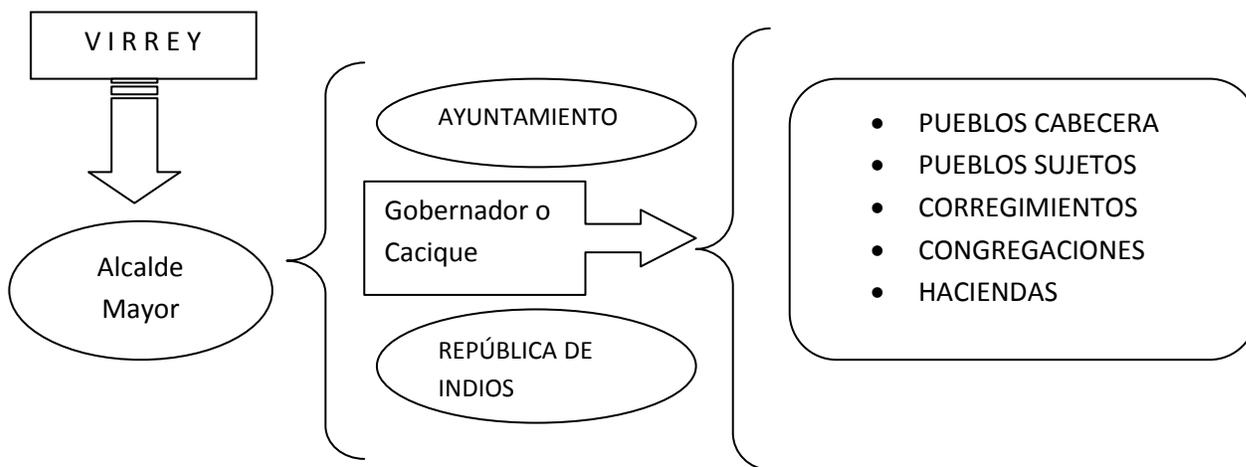
<sup>36</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 41

organización de los partidos es el punto de partida para las posteriores formas de organización política de la sociedad regional (...)"<sup>37</sup>

De este modo quedaron implantados las *Intendencias* y los *Partidos*. El primero fue una división territorial de mayor cobertura con jurisdicción administrativa y judicial donde el Intendente sustituyó la comunicación que antes tenía el Alcalde con el Virrey, y los Partidos eran gobernados por subdelegados con las mismas facultades que el intendente pero rendían cuentas a éste y residían en las poblaciones cabecera por lo que tenían mayor trato con los indígenas.

Esta reorganización volvió a generar cambios en las repúblicas de Indios. Pues ahora eran nombrados *Subdelegados* quienes absorbieron facultades judiciales y políticas que correspondían a las repúblicas<sup>38</sup>.

No obstante los miembros de las comunidades siguieron eligiendo anualmente autoridades locales que se componían por: Alcaldes, regidores, mayordomos, topiles y fiscales<sup>39</sup>.



<sup>37</sup> Idem. Pp. 54

<sup>38</sup> HERNÁNDEZ. Op. Cit. Pp. 38.

<sup>39</sup> En comparación con el primero Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz que contaba con dos alcaldes, regidores, alguacil, alférez, alguacil mayor, capitán y otros funcionarios de tropa, siendo Cortés el Justicia Mayor y Capitán General. BAILÓN. Op. Cit. Pp. 36

### **c) LA INDEPENDENCIA DE MEXICO EN OAXACA Y SUS COMUNIDADES.**

En los años de Independencia, México aun carecía de los elementos de un Estado nacional, y aunque habían las condiciones para serlo, como población y territorio en demasía, faltaban factores como un poder legitimado e impositivo sobre toda la población, tampoco existía sistemas de comunicación y mucho menos una identidad nacional.

Dice Bailón que el país de entonces con 4, 000,000 kilómetros de territorio era un conjunto de regiones con cierta autonomía económica en la que la distancia ganaba espacios políticos propios, sin embargo la estructura horizontal entre regiones estaba articulada con intereses de otras regiones.

Por ello esas fuerzas dispersas hubieron de apaciguar la *centrifugación* desatada con la ruptura del dominio español mediante la organización política federalista como apelación al mantenimiento de la soberanía frente a los otros estados, en la construcción de una nación, un Estado provechoso de su riqueza natural para beneficio propio.

Sin embargo el proceso tomó más de medio siglo en concretarse, pues había que lograr primero la institucionalización interna de su autoridad; la diferenciación y especialización de su control y la consolidación de la idea de comunidad nacional<sup>40</sup>.

Luego de la deposición del Imperio iturbidista, el primer documento que habla de la organización territorial es el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana promulgada el 31 de enero de 1824 como antecedente constitucional y que dispuso la integración del país con los antiguos territorios del virreinato<sup>41</sup>.

Posteriormente con la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se estableció que el país estaría integrado por 19 estados, entre los que ya se menciona a Oaxaca.

No obstante el acoso norteamericano sobre los territorios norteños de México, poco poblados y habitados en su mayoría por estadounidenses, aunado a la separación de Texas en 1836 con los Tratados de Velasco, y posteriormente con la intervención norteamericana de 1846-

---

<sup>40</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 62

<sup>41</sup> Ibidem. Pp. 63.

1847 hasta la pérdida final de la Mesilla en 1853, dió como resultado que la frondosa nación mexicana quedara reducida a menos de la mitad.

A diferencia del norte, las sociedades situadas al sur no estuvieron confinadas sino que demostrarían haber aprendido de 300 años de colonialismo con lucha y sobrevivencia en los nuevos tiempos hasta convertirse en elementos centrales del desarrollo de la estructura política de dichas sociedades.<sup>42</sup>

### **Oaxaca y la Independencia.**

Tras la caída del emperador Iturbide desde su abdicación hasta la promulgación de la Constitución de 1824, una parte de las élites abogaron por la separación del gobierno central. Antes de darse este congreso federal que solicitaban los comisionados provinciales de Jalisco, Oaxaca, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro, una fracción de provincias se declaran territorios independientes ante la negativa del poder central de convocarlo.

De tal modo, el poder político de Oaxaca basado en el Ayuntamiento de la capital provincial con la venia de Antonio de León entonces jefe político y militar de la oficialidad de la guarnición, de la Junta provincial Gubernativa, y de comerciantes, gremios varios, empleados públicos y una parte del clero, promulga entonces, el 1 de Junio de 1823 el *Acta por medio de la cual se decreta la separación de Oaxaca del gobierno central por parte del Ayuntamiento, la Guarnición y la Junta Provisional Gubernativa* que denomina al Estado Libre y Soberano de Oaxaca.<sup>43</sup>

Las leyes y demás reglamentos, incluso los de nivel central siguieron vigentes excepto aquellos que se opusieran a la nueva calidad de independiente. Con ello, el 28 de julio del mismo año, se decretan las Bases Provisionales que determinan que el estado de Oaxaca se integra por los mismos partidos y pueblos que tenía en su organización colonial.

---

<sup>42</sup> Idem. Pp. 68

<sup>43</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 76

Es decir, que “Éste se compondrá de los veinte partidos que han formado antes su intendencia, y son los siguientes: Oaxaca, capital del Estado, con sus diez encargaturas, cuatro villas, del Marquesado, Huitzo, Nochixtlán, Teotitlán del Valle, Villa Alta, Teutila, Teotitlán del Camino, Zimatlán, Teococuilco, Miahuatlán e Ixtepeji.”<sup>44</sup>

Tal y como afirma el maestro Bailón, Oaxaca se mantiene separado del poder central del 1 de junio al 24 de septiembre de 1824. Con ello la desbandada de grupos que buscaban formar nuevas provincias como el caso del istmo de Cuazacualco al mando del general Vicente Filisola, se amotinaron contra las élites tehuantepecanas del Istmo apoyadas por el gobierno central. Cuyas fuerzas sumadas a las de las tropas asentadas en Teotitlán del Camino y la Mixteca, empujarán al gobierno local a finalmente firmar en puño de Antonio de León, los tratados del El Carrizal que pone fin a las hostilidades y que ratifica el congreso oaxaqueño. *Las presiones de movimientos similares en otras provincias condujeron a que México emitiera, desde mediados de junio, la convocatoria para un nuevo congreso nacional que orientó el rumbo del país.*<sup>45</sup>

En cuanto a la administración de justicia y control político para 1825 conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se dividía al territorio oaxaqueño en departamentos, partidos, municipalidades, y repúblicas.

El departamento se componía de dos o mas partidos, a su vez éste era la unidad territorial empleada para la administración de justicia mientras que en la cabecera del partido, es decir en el pueblo con mayor importancia poblacional, se asentaba el juez de primera instancia mixto con jurisdicción sobre un grupo determinado de pueblos.

El departamento estaba encabezado por un Gobernador Departamental nombrado por el gobernador del estado, quien a su vez era electo de una terna propuesta por la cámara de diputados local y electo por la cámara federal.

---

<sup>44</sup> Ibidem. Pp. 77.

<sup>45</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 78

El Gobernador Departamental tenía el cargo administrativo de verificar y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones del ejecutivo así como velar por la seguridad pública. También se encargaba de calificar las elecciones municipales.<sup>46</sup>

De acuerdo con la Ley de mayo de 1826, Oaxaca se integraba judicialmente por 24 partidos que llevaban el nombre de sus cabeceras que apenas variaban de las coloniales, dichos partidos agrupaban a más de 900 pueblos que existían en la entidad.

El departamento primero se componía de los partidos de Oaxaca –cabecera-, Etna, Zimatlán y Tlacolula. El departamento segundo de los de Zochila –cabecera- Yalalag, Choapan e Ixtlán. El Departamento tercero de Teotitlán del Camino –cabecera- y Teutila. El cuarto de Teposcolula –cabecera- y Juxtlahuaca. El quinto de Huajuapán -cabecera- y Juquila. El sexto de Jamiltepec –cabecera- y Juquila. El séptimo de Ejutla –cabecera-, Miahuatlán, Pochutla, y Ocotlán. Y El octavo por los partidos de Tehuantepec –cabecera-, Quiechapa y Lachixila.<sup>47</sup>

### **Los pueblos y las votaciones.**

Conforme a la Constitución Local de 1825 se nombraba un elector parroquial por cada 1000 habitantes y los de menos de 500 debían adherirse a otro pueblo para completar el número de electores y escoger representantes diputados y senadores. Es decir que como menciona Jorge Fernando Iturribarria, para poder ser seleccionado se requería ser ciudadano mayor de 21 años varón o con 18 años casado, con propiedad territorial, bienes raíces, una profesión, empleo o industria productiva. Recordemos que la propiedad comunal de entonces y las carencias que aun palpamos eran causa de la ominosa desigualdad política.

Sin embargo, el filtro de exclusión dejaba fuera a la inmensa mayoría de oaxaqueños en un embudo político que se hacía más estrecho porque además debía saber leer y escribir.

Podemos suponer –afirma Bailón- que en todo el estado resultaban escogidas 456 personas en el nivel de las parroquias. Estos primeros electores designados nombraban a su vez a uno por cada 10 000 habitantes, lo que reducía aun más el número de electores, lo que implica que escogían 45 o 46 personas.

---

<sup>46</sup> Ibidem. Pp. 90

<sup>47</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 90

Es importante mencionar que la mayor parte de las personas que cubrían este perfil habitaban en la capital de estado y eran españoles. La población citadina de 1832 se estimaba en 18,118 personas seguido de los poblados como Tehuantepec, Huajuapán, etc.

Es decir, que la participación política tendía a concentrarse en sectores no indígenas. De esta manera una excelsa clase política con medio centenar de personas, constituía la real ciudadanía de la entidad y la que en presencia del gobernador, cada dos años, en una junta electoral estatal, nombraba a un Congreso integrado por once o quince diputados, y tres o cuatro senadores locales, de igual forma se elegía a los representantes al congreso general<sup>48</sup>.

Finalmente en palabras del maestro Bailón Corres: Los pueblos indios, aunque marginados del proceso electoral formal, disponían de capacidad para reproducir su propio sistema político y articularse con la sociedad dominante sin destruir lo que habían logrado conservar”.<sup>49</sup>

#### **d) La Reforma, el Porfiriato y la Revolución Mexicana en Oaxaca.**

De 1847 a 1852, periodo que ocupa la gubernatura de Oaxaca el Lic. Benito Juárez García, conocido como la Reforma, de corte liberal principalmente. Durante su administración reconoce la importancia de las “antiguas costumbres” como formas de organización política y social de las comunidades oaxaqueñas para la estabilidad política de Oaxaca.

En el documento denominado “Exposición al Soberano Congreso del Estado al abrir sus sesiones el 2 de julio de 1848”, se establece la obligación de la custodia de los fondos municipales a cargo del tesorero, el alcalde y el síndico municipal. Y quienes son responsables de enviar los fondos a los gobernadores de departamento, así como la vigilancia del uso que hicieran de dichos fondos, e incluso por ejemplo: ordenar que los pueblos donde no existían escuelas, se mandaran construir con fondos de dos o más localidades.

El autor Jorge Hernández Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez, exponen que “si bien –estas disposiciones- violentaban la autonomía de las comunidades, en algunos casos se hacían con

---

<sup>48</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 94

<sup>49</sup> Ibidem. Pp. 99

el afán de impulsar algunas acciones para atender necesidades básicas de sus habitantes”<sup>50</sup>, ello demuestra que la idea de autonomía aunque arraigada de forma esencial en cuanto a la organización política, el gobierno del estado suplía las deficiencias económicas que podían existir en diversos poblados tanto por carencias de orden económico, como de instrucción y de ahí que en algunos casos operaban cooperaciones intermunicipales ordenadas por la gubernatura.

El 1° de enero de 1853 se ordena restablecer mediante decreto, a los ayuntamientos y repúblicas que habían desaparecido como resultado de las reformas federales que llevo a cabo Antonio López de Santa Anna en 1853, quien había dispuesto que sólo existieran municipios en las capitales mientras que el estado se dividiera en prefecturas y departamentos.

Con la expedición en 1857 de la nueva Constitución Política local de Oaxaca, posterior a la federal, se reconocía plenamente la importancia de la Institución del municipio para el desarrollo de la entidad. Ahí finalmente se estableció que la división del estado sería en distritos (judiciales, electorales y políticos) y municipios que serían gobernados por un jefe político y un ayuntamiento respectivamente.

Posteriormente en el mismo año de 1857 es promulgada la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración de Oaxaca, dando seguimiento a las modificaciones constitucionales, pero establece además las Agencias municipales. Los municipios serían administrados por el Presidente Municipal, encargado de la administración y de la policía, facultades que antes tenía el alcalde, limitándose éste sólo a la impartición de justicia.

Sin embargo, se debe resaltar la actividad extra municipal que tenían los jefes políticos en los distritos, eran en realidad operadores regionales de la actividad gubernamental con injerencia directa en los asuntos internos de la vida municipal.

Podemos asumir con base en datos estadísticos de la época, que por tales circunstancias en la injerencia de los Jefes Políticos, en donde existían una intervención externa sobre las

---

<sup>50</sup> HERNANDEZ. Op. Cit. Pp. 45

cuestiones locales, empujó a diversas comunidades a solicitar la categoría política de Municipio.

Por ejemplo, señala Bailón, que entre 1850 y 1898, a 40 poblados se les reconoció como municipios, es decir que de 1852 a 1858 periodo gobernado por liberales (Benito Juárez, José Ma. Díaz Ordaz y Ramón Cajiga) se otorgó la municipalidad a 7 comunidades. De 1868 a 1871 se otorgaron 11 categorías de municipios durante el gobierno de Félix Díaz (hermano de Porfirio Díaz), posteriormente otros 6 de 1873 a 1875, pero aumento drásticamente con el porfiriato ya que de 1876 a 1893 se nombra municipios a 17 localidades.<sup>51</sup>

La Colección de Cuadros Sinópticos de Pueblos, Haciendas y Ranchos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca del autor Manuel Martínez Gracida, contabiliza 451 ayuntamientos y 661 agencias. La División Territorial de Oaxaca de 1891 consigna 1, 092 pueblos, 501 ayuntamientos y 614 agencias municipales<sup>52</sup>.

La etapa de Don Porfirio Díaz al mando del país, generó la estabilidad económica que principalmente las élites y grupos de poder habían luchado. El vértice del poder político en el ejecutivo permitió que las negociaciones tuvieran el respaldo del presidente, por lo que las inversiones tanto extranjeras como nacionales cobraron relevancia en el estado de Oaxaca.

Podemos decir que la actividad económica sustentada en el sistema hacendario fue la clave del desarrollo económico de aquellos tiempos. Las regiones de Valles, Tuxtepec, Costa, Istmo y Sierra Norte fueron las de mayor impulso hacendario, al grado que representaban el 90% de las haciendas del estado. Sin embargo, a diferencia de otros estados, en Oaxaca apenas el 14.5% del territorio se encontraba bajo el sistema hacendario, el resto continuaba en manos de campesinos<sup>53</sup>.

De ahí que en Oaxaca, el sistema modernizador del porfiriato en que se intentó controlar políticamente a los pueblos oaxaqueños, no tuvo el impacto que en otras partes del país, por lo que el despojo de tierras fue considerablemente menor, no obstante el sistema costumbrista reprodujo la forma de lealtad al presidente.

---

<sup>51</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 147

<sup>52</sup> HERNANDEZ. Op. Cit. Pp. 50.

<sup>53</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp . 155.

Con la promulgación de la Ley de Ayuntamientos de 1889 que establece que los municipios son corporaciones locales pura y exclusivamente administrativas; tiene una mayor especificación de sus facultades y atribuciones lo mismo que las que corresponden a las agencias municipales.

En Oaxaca lo municipios continuaban siendo la base de la vida política y social del estado; tan es así, que en 1910 se registran en la entidad 1008 pueblos, 27 villas, 7 ciudades, 83 rancherías, 752 ranchos y 183 haciendas. Estos asentamientos se concentraban en 516 municipios y 630 agencias municipales”.<sup>54</sup>

La participación militar de los habitantes de Oaxaca en la Revolución no tuvo la misma intensidad que en otros estados, debido básicamente a que los despojos y abusos agrarios fueron en menor medida. Hay que recordar que Porfirio Díaz lanza el Plan de la Noria en el que además pide el fortalecimiento del municipio y la supresión de alcabalas. Por tanto esa legitimidad y apoyo que tuvo Díaz en Oaxaca contuvo recíprocamente los problemas que en otras nentidades hizo estallar la Revolución.

Explica Bailón, que los pueblos de la región central, desamortizaron parte de sus bienes, y que fueron entregados a sus ciudadanos como propiedad privada, es decir adjudicándola ante la prohibición de la Ley Lerdo de 1878, pero sin romper sus equilibrios internos, y disimularon una desamortización de una pequeña parte de sus bienes pero en realidad no los repartieron, sino que simulaban haberla adjudicado o incluso pagaron impuestos para simular el censo de desamortización que la ley exigía. En tales casos la tierra quedó finalmente en manos de sus moradores<sup>55</sup>.

“No de otra manera puede entenderse que a la llegada de la Revolución Mexicana, mientras en otros estados los pueblos habían perdido sus posesiones en manos de hacendados y empresarios, los pueblos de Oaxaca seguían siendo los principales poseedores de tierra”<sup>56</sup>

Es decir, que la relación existente entre las fuerzas políticas nacionales y los Ayuntamientos, era la gestoría y auxilio de sus problemas en cuanto que la votación del pueblo, comunidad o

---

<sup>54</sup> HERNANDEZ. Op. Cit. Pp. 50-51.

<sup>55</sup> BAILÓN. Op. Cit. 137-139.

<sup>56</sup> BAILÓN. Op. Cit. Pp. 140

municipio beneficiara al candidato o caudillo en la resolución de dichos problemas, pues entendían que había que jugar las reglas del poder político para enfrentar los retos asociados al poder comunitario.

Y es por ejemplo cuando el gobernador José Inés Dávila, con el apoyo de élites oaxaqueñas y autoridades municipales<sup>57</sup>, declara a la entidad “soberana” por las condiciones caóticas que vivía la federación; hasta 1920 cuando Obregón pacta con los rebeldes oaxaqueños el reconcomiendo de la Constitución de 1917.

En tanto, Inés Dávila inició reformas entre las que destacan:

1. El reconocimiento del Municipio como base de la división territorial de Oaxaca.
2. La descalificación de las jefaturas políticas.
3. La reinstalación del plebiscito como medida para reformar la Constitución local.
4. Prohibición de tala de bosques nacionales y comunales.
5. Quinta ley de educación que pregona enfoque integral y cívico.

Para 1916 la División Territorial de Oaxaca registra 526 ayuntamientos, hasta que en 1922 promulga la nueva Constitución Política del Estado de Oaxaca en la que se establece que para su régimen interno, la entidad se divide en distritos rentísticos y judiciales para la mejor administración de las rentas generales del estado.

En este punto ya se establece la facultad reglamentaria del municipio en cuanto a expedir disposiciones regulatorias dentro del ámbito de competencia territorial, así como la vigilancia y autonomía hacendaria de sus recursos. También la presentación de iniciativas de ley que en los asuntos municipales propios, sin embargo también vulnera la autonomía municipal en cuanto a que es facultad del congreso suprimir o erigir nuevos ayuntamientos que cuenten o no con recursos económicos y naturales para su sostenimiento.

La Ley Orgánica Municipal de 1925 establece las jerarquías en que habrá de organizarse la vida municipal: Municipios con más de 2000 habitantes, Agencias Municipales con más de 200 habitantes, y Agencias de Policía las restantes, aunque en la práctica las agencias de

---

<sup>57</sup> Principalmente en los Distritos de Tuxtepec, istmo y Costa, un total de 5 distritos de los 26 que ponen en duda el poder federal. Bailón. Op. Cit. Pp. 171

policía que tenían autonomía antes de las reformas, conservaron las costumbres en algunos casos y en otros generó conflictos o simplemente letra muerta.

Aunque la nueva Constitución de 1922 no establece cuántos municipios existen, se limita a referir en un artículo transitorio que se formará con los municipios existentes a la fecha y de los cuales una vez expedida la Ley Orgánica sobre División Territorial se expresarán cuales habrán de persistir y cuales suprimir.

Para 1926 dicha ley señala la existencia de 589 cabeceras (municipios), de las cuales todas para mantener el poder regional conformaron un sistema electoral de apoyo-reconocimiento al poder político nacional de partido (PNR).

En el mismo año se deroga la antigua Ley Electoral de Ayuntamientos de 1922 en donde figuraba la candidatura independiente de los candidatos a concejales pero también que el voto secreto es potestativo para el elector.

Así mismo en 1933 se crea la Ley de Plebiscitos Municipales que establece el plebiscito como forma de solución de conflictos post electorales muy ligada desde luego a las formas de control electoral de PRI.

A partir de la Constitución de 1917, el artículo 115 ha sido objeto de las siguientes reformas<sup>58</sup>:

1ª. 20 de agosto de 1928

2ª. 29 de abril de 1933

3ª. 08 de enero de 1943

4ª. 12 de febrero de 1947

5ª. 17 de octubre de 1953

6ª. 06 de febrero de 1976

7ª. 06 de diciembre de 1977

8ª. 03 de febrero de 1983

9ª. 17 de marzo de 1987

---

<sup>58</sup> GUTIERREZ SANCHEZ, Miriam. "Evolución jurídica del Municipio en México". Congreso REDIPAL. (III). Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Versión Online. PDF. Junio 2010. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRVIII-20-10.pdf>

10ª. 23 de diciembre de 1999

11ª. 14 de agosto de 2001

12ª. 18 de junio de 2008

13ª. 24 de agosto de 2009

### **Época actual del Municipio**

Antes del año 1984, fecha en que se publica la División Territorial del Estado de Oaxaca con los actuales 570 ayuntamientos y 726 agencias municipales, hubo un periodo de acomodamiento político, desde el año de 1939 con el reconocimiento de 508 municipios cuyo requisito constitucional era contar con al menos 2,000 habitantes, cuestión que en varios casos se obvió por razones de reciprocidad política, de este modo para 1942 existían 571 municipios y en 1960 había 572, hasta que en 1962 se reforma la Constitución local para ampliar el requisito a 5,000 habitantes para el grado de ayuntamiento constitucional, lo que redujo a 570 los municipios finalmente con 865 agencias municipales.

En 1974, se vuelve a reformar la constitución política para elevar el número de habitantes a 15,000 como requisito constitucional, aunque es de resaltar las gestiones que tiempo después, (1983) haría el Gobernador del Estado, Pedro Vásquez Colmenares con el Proyecto de Reestructuración Político Administrativo para los Municipios de Oaxaca, que pretendía reducir a 75 Municipios con la finalidad de lograr “el desarrollo y progreso del estado”.<sup>59</sup>

Fue hasta 1984 cuando vuelve a elevarse ahora a 15,000 habitantes el requisito para constituirse como municipio. Junto con la publicación de leyes importantes en materia de obras públicas, coordinación fiscal, hacienda y responsabilidades de los servidores públicos.

La política de reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas tuvo como origen el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, cuyo eco se tradujo en Oaxaca, que la legislación se modificara en 1990, 1995 y 1998, primero con el reconocimiento

---

<sup>59</sup> CRUZ IRIARTE, Rodrigo. Política y legislación electoral en los municipios de Oaxaca. Tesis de maestría en sociología. IISUABJO. 1988.

constitucional, la segunda con las modificaciones al sistema electoral por “usos y costumbres” y finalmente otra reforma del reconocimiento normativo de cada municipios.

Las reformas concluyen con la expedición de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Dichas reformas y expedición de la ley citada, origina un movimiento político en diversas regiones del estado, en busca del poder municipal principalmente, con lo que la hegemonía del PRI sufre severas derrotas ante la imposibilidad electoral de erigir partidos políticos en municipios que se rigen por usos y costumbres, y que en otros en sistemas partidistas, los movimientos populares, impulsaran la transición a otros regímenes partidistas como el PRD y PAN.

Pero el aspecto más relevante es que derivado del reconocimiento al sistema político de los municipios por usos y costumbres trajo como consecuencia la tergiversación jurídica de la autonomía municipal con respecto a la sujeción jerárquica a otras leyes empezando por los derechos de igualdad entre el hombre y la mujer para votar y ser votados como el Caso de Eufrosina Cruz quién ganó la Alcaldía de Quiegolani, Distrito de Yautepec en la Sierra Sur, pero por razones de género y por ser profesionista el candidato del presidente municipal decidió anular todos los votos en razón de que las mujeres “fueron creadas para atender a los hombres, para cocinar y cuidar a los hijos, pero no para gobernar<sup>60</sup>.” Una evidente contrariedad sobre el significado de los usos y costumbres que pretende perpetuar una historia anacrónica del desarrollo de los derechos políticos y humanos.

La evolución histórica de los municipios en Oaxaca ha sido la confluencia del sentido autónomo de los pueblos vinculados a su herencia prehispánica y colonias con los rasgos inevitables de la modernización, no obstante el desarrollo de los gobiernos municipales han distorsionado la concepción del autogobierno suplantándolo mediante un errado camino de la costumbre sobre la Constitución.

Y aunque en muchas formas los beneficios del sistema consuetudinario de los pueblos trae consigo un alto grado de legitimación hacia el gobernante, lo es también que existe en otros

---

<sup>60</sup> LA CRÓNICA. Daniel Blancas madrigal. Nota Periodística. Oaxaca, Oax. 26/dic/2006. Disponible en Internet: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=339385](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=339385)

casos como el de Santa María del Tule donde la mayor parte de la población “no-originaria” está marginada de la participación cívica del municipio en aras de un supuesto régimen ancestral que prohíbe también el acceso de la mujer a la esfera del gobierno. Este hecho demuestra que no forzosamente el reconocimiento a la diversidad es condición indispensable para la inclusión de las minorías a la autodeterminación de sus pueblos, sino que un reconocimiento mutilado del principio de igualdad, conllevaría al decurso de la democratización municipal.

Es por esta razón que la evolución del municipio a la perspectiva democrática debe ser sobre el derecho a la igualdad de todas las personas, aun en sus diferencias, mediante el principio de la diversidad, pero no el derecho a ser diferentes, sino iguales.

Actualmente, la corrupción es el mayor lastre después del retraso educativo en Oaxaca. Datos del Transparencia Internacional del 2010 arrojan que en los últimos años, la corrupción creció en todo el mundo, incluso los países desarrollados y las corporaciones financieras. Oaxaca no está exento de la influencia internacional, aunque no precisamente porque la corrupción no nos sea propia, sino porque la globalización y la percepción mediática masiva refuerzan la realidad vulnerada y corruptible hacia lo económico y la coacción.

Históricamente, la estructura piramidal de la política dejó fuera el interés de la colectividad por autodeterminarse, es decir que aun después del presidencialismo y el caciquismo, éstas prácticas sincréticas desde la época precolombina, colonial y del sentido democrático del México restaurado, impregnaron que en Oaxaca se viva un clima de “guerra de baja intensidad”<sup>61</sup>, las constantes asonadas sindicales, las arengas de líderes sociales y partidistas, la iglesia con un papel activo en las cuestiones políticas, un campo fraccionado, sin crédito ni tecnificación, incluso podríamos decir que Oaxaca es un Estado conservador en el sentido tradicionalista de su forma de hacer política, de la inmutable corrupción, de formalismos democráticos e ignorancia inconsciente. Un Estado desorientado.

---

<sup>61</sup> BLAS, Cuauthemoc. Oaxaca. Ínsula de Rezagos. 2005.

## CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO PILARES DE LA DEMOCRACIA.

### 1. La democracia en el ejercicio de la soberanía popular y legitimación del gobierno.

La palabra *democracia* proviene del griego **δημος (demos)**, **Κράτος (kratos)**, cuyo sentido etimológico sería “el gobierno del pueblo. Vocablo originado hace más de dos mil años en la cultura Hélade como forma de gobierno de las polis griegas, que hoy en día se ha mundializado a partir del siglo XX, e integrada a lo largo del tiempo por distintas ideas, valores y modelos de gobierno.

Hoy, la democracia podría definirse como “una organización interna del Estado por la cual el origen y el ejercicio del poder político incumbe al pueblo, organización que permite al pueblo gobernado gobernar a su vez por medio de sus representantes electos”.<sup>62</sup>

Sin embargo, constatamos que apelar exclusivamente al significado etimológico de la palabra “democracia”, no da cuenta de lo que constituye actualmente dicho concepto, ni el significado que tuvo antes de nuestra era, en virtud de su naturaleza polisémica y polivalente, como veremos más adelante.

Por decir un ejemplo: el prefijo *demos* (pueblo), en la antigüedad lo constituía una minoría de personas que decidían las cuestiones públicas, sin intermediarios ni comicios electorales, que reunidos en “Asamblea del Pueblo” (Ekklesía) ejercían directamente la orientación del gobierno de su comunidad<sup>63</sup>.

Es de Resaltar que además las decisiones tomadas por el “pueblo” eran producto de la voluntad de *unos cuantos* y no *de todos*. Ya que el resto de los habitantes (metecos, esclavos y mujeres) estaban excluidos de los derechos civiles y políticos<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> SARAMAGO, José y otros. ¿Qué democracia? Editorial Aun creemos en los sueños. Le Monde Diplomatique. Chile. 2005. Pp. 8.

<sup>63</sup> Comunidad: Conjunto de las personas de un pueblo, región o nación en algo que les es común. RAE.

<sup>64</sup> HEATER, Dereck. *Ciudadanía. Una breve historia*. Alianza editorial. Madrid. 2007. Pp. 20-50.

De este modo, la democracia surgió como una forma directa del gobierno de *unos cuantos* que decidían por la mayoría, en asamblea y sin representantes<sup>65</sup>, en condiciones inequitativas y electos en ocasiones por sorteo y no por elecciones de candidatos a los puestos de las magistraturas.

El origen de la democracia por tanto, proviene de la desigualdad y la exclusión, situaciones que marcan el punto crítico de todo sistema político democrático: la marginación de los ciudadanos.

Y aunque las ideas de libertad e igualdad tuvieron fuerte arraigo en la Grecia antigua, la evolución teórica de la democracia ha ampliado sus bases hacia todos como derechos fundamentales<sup>66</sup> de todos los hombres y que da sustento a la paz. (Ver cuadro 1.1)

*No es extraño que la democracia haya sido siempre criticada por múltiples problemas que plantea este tipo de gobierno. Desde la Grecia antigua con Aristóteles<sup>67</sup> eludiéndola porque la virtud de gobernar no proviene del sorteo ni del voto, sino del conocimiento y la preparación; hasta Roma en el Monte Aventino (año 494 a.C) donde los plebeyos obviaron la marginación de la representación de intereses y de las fracturas políticas que corrompieron finalmente al gobierno por la competencia del poder en condiciones de desigualdad.*

No sin olvidar que en Inglaterra, cuna del pensamiento del liberalismo y la división de poderes, Sir Winston Churchill pidió tolerancia hacia la democracia porque a pesar de sus deficiencias, era la menos peor.

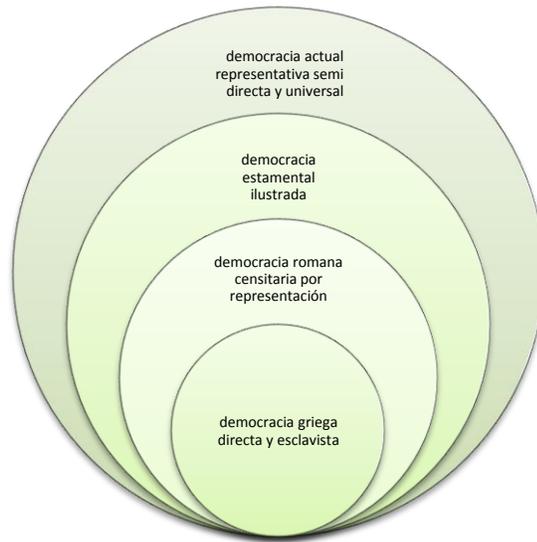
---

<sup>65</sup> “La necesidad del pueblo de participar y coordinar sus acciones justifica la existencia de la figura de la representación”. Cfr. ROSARIO RODRIGUEZ, Marcos y otros. *Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México*. Editorial Porrúa. México. 2008. Pp. 3

<sup>66</sup> “Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, ciudadanos o personas con capacidad de obrar (...)” Cfr. FERRAGOLI, Luigi. *Derechos y garantías*. Editorial Trotta. Tercera edición. México. 2002. Pp. 37

<sup>67</sup> Platón y Aristóteles criticaron que un gobierno por lotería pudiese gobernar, sin embargo admitieron que cada uno de los que integraban el gobierno aportaban algo de virtud y su conjunto podían ser mejores. Cfr. HEATER. Op. Cit. Pp. 58

## 1.1 CUADRO DE EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA



Mahatma Gandhi en el otro lado del hemisferio, meditó a la democracia como un cascarón vacío, si existía miseria, desigualdad e injusticia en el Estado, a pesar de existir suficientes leyes, votos, y representantes en el gobierno.

Fue hasta principios del siglo XVIII durante la Revolución Inglesa, la Independencia de las trece colonias norteamericanas y la Revolución Francesa cuando fueron confirmadas por primera vez, las teorías de Jacobo Rousseau y John Locke, con los ideales de soberanía popular<sup>68</sup>, división de poderes, representación, parlamentarismo, y sufragio universal como fundamentos del sistema político contemporáneo y del régimen de derechos y libertades del hombre.

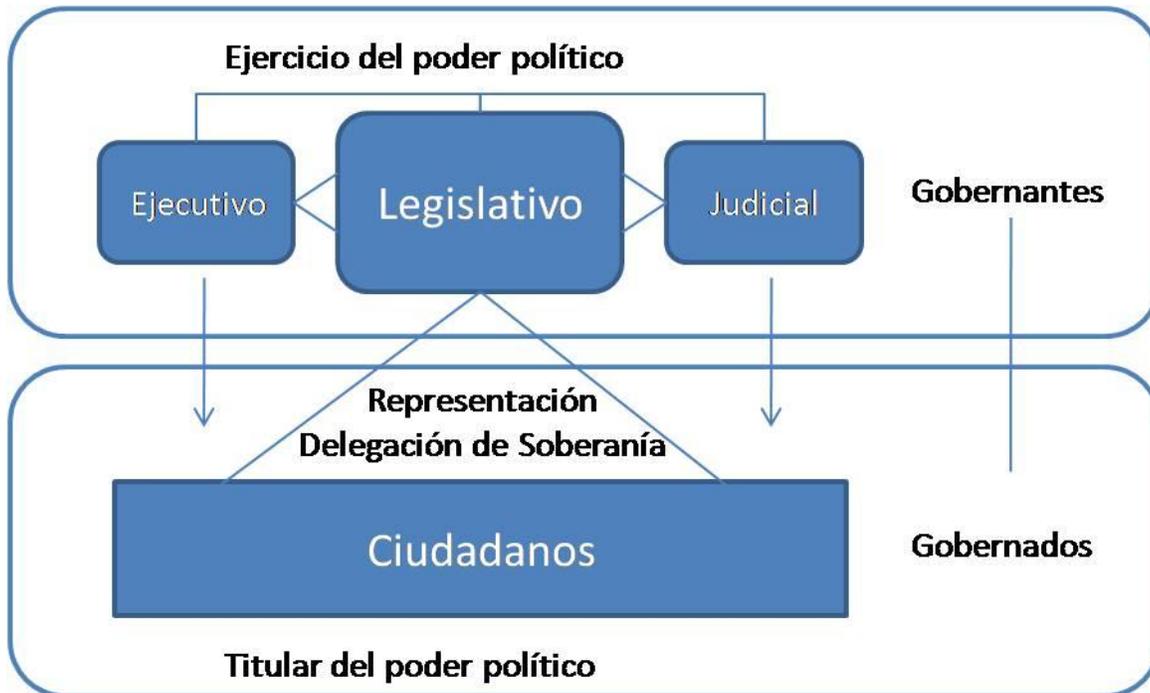
Sin embargo, la democracia adolecía aún en ese entonces –siglo XVIII–de la escisión del “resto del pueblo” en la participación política del gobierno. Excluidos de voz y voto aquellos que por su condición socio-económica, religiosa, racial o sexo, no poseían tales prerrogativas pues persistía la esclavitud, el voto censitario de tenencia de tierra y dinero. Además las

---

<sup>68</sup> Facultad de un pueblo para gobernarse libremente, mientras no implique negarse ni destruirse, sino salvaguardar la libertad e la igualdad entre unidades decisorias. Cfr. GONZALEZ GONZALEZ, María de la Luz. *Valores del estado en el pensamiento político*. McGrawHill. Segunda edición. México. 1997. Pp.211

personas cuya religión era opuesta a la oficial, carecían de derechos políticos como las mujeres<sup>69</sup>.

## 1.2 CUADRO TEÓRICO LA DEMOCRACIA.



Algunos autores criticaron duramente a la democracia como una ficción irrealizable, en sus palabras: era un hábil artificio para justificar al "Estado de Derecho" en el perfeccionamiento del poder burgués y luego de la clase media alta.

Al ideal de "soberanía popular" se le consideró un *mito* mucho más eficaz y racional que el poder divino de los reyes, para someter al pueblo a los designios del gobernante.

A los "derechos y libertades individuales" como excusas para engañar al individuo y continuar inconscientemente produciendo en el sistema capitalista<sup>70</sup>, porque decían que con la democracia se aletargaba la rebeldía y las reivindicaciones sociales mediante "mitos" y

<sup>69</sup> BACA OLAMENDI, Laura y otros. *Léxico de la política*. Fondo de Cultura Económica-FLACSO. México. 2000. Pp. 52

<sup>70</sup> La realidad muestra que el poder es económico, lo que verdaderamente gobierna al mundo. Pero los ciudadanos no tienen acceso, ni directo ni indirecto, a ese poder, ya que su voto no define las políticas económicas. La democracia es el instrumento de dominio de los grandes grupos económicos". Cfr. SARAGAMO. Op. Cit. 59

“elecciones”. Proclamas justificadas mientras no existiera una justa redistribución de la producción y la riqueza entre todas las clases sociales<sup>71</sup>.

¿Cómo se puede hablar entonces de democracia y soberanía popular si los ciudadanos no pueden controlar el poder económico, político y jurídico?

La democracia en suma, debe ser criticada a fondo en todos los aspectos, porque ahí, en el juicio pormenorizado encuentra sustento el consenso y la razón sobre la charlatanería, la parálisis institucional y los meros formalismos de la democracia.

Pero más importante sería preguntarnos como sociedad y Estado:

¿Qué ha ganado el pueblo con la democracia?

Actualmente según el Banco Mundial existen 100 millones de pobres en el mundo que viven con apenas un dólar diario. Mientras que el 99% de los países se consideran democráticos. No obstante, para entender a profundidad la democracia y su relación con el poder en la sociedad o su función en la economía del Estado y global, requieren discutir la mutación histórica de sus fundamentos teóricos y fácticos que llevaron a considerarla como el sistema político por excelencia del ejercicio de la soberanía popular y legitimación<sup>72</sup> pero que aún dista de ser aquella promesa. (Ver cuadro 1.3)

Hace falta hacer sesudos estudios de comportamiento, honestidad y compromisos para encontrar la veta de la democracia, si es que a ella queremos alcanzar. Esto sería finalmente, que la gobernabilidad sea la correlación entre las demandas sociales y las formas-sustanciales de la democracia.

En la democracia que vivimos, es indispensable reconocer que existe marginación política, y que aun prevalece la miseria, así como admitir cuán lejos estamos de la democracia real o por

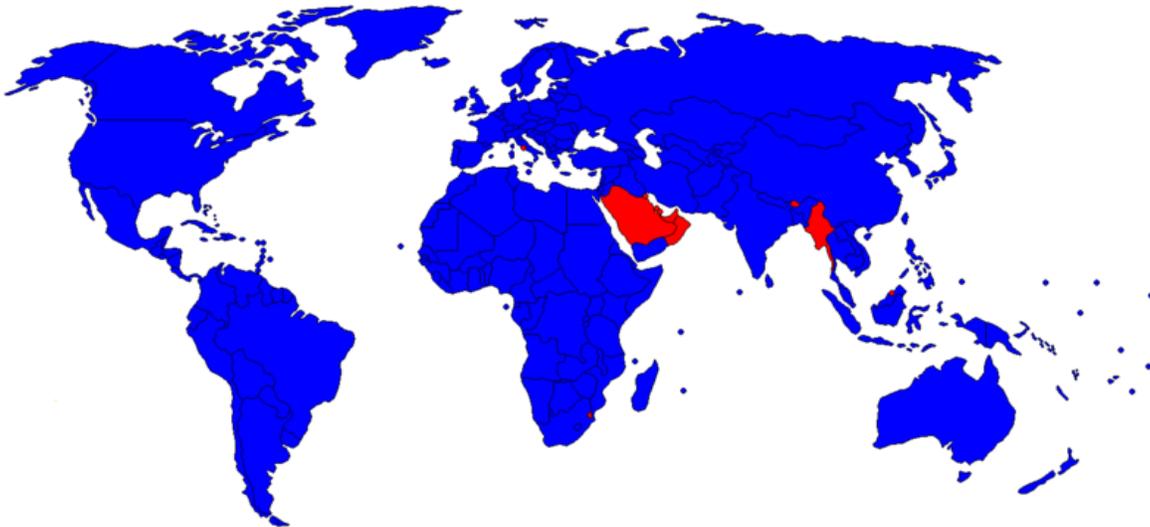
---

<sup>71</sup> ALVAREZ JUNCO, José. *La ideología política del Anarquismo español 1868-1910*. Siglo XXI editores. España. 1976. Pp. 231

<sup>72</sup> Legitimidad sería la aceptación consiente, voluntaria y espontánea, tácita o expresa, de esa mayoría respecto del orden jurídico, político, económico y social por ella establecido. *Cfr.* BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. Quinta edición. México. 1996. Pp. 339.

lo menos llegar a ser el proyecto dado por la mayoría, que hace una demanda al gobierno para romper inercias y atavismos<sup>73</sup>.

### 1.3 CUADRO DE PAISES DEMOCRÁTICOS EN AZUL.



No obstante, la representación política y la función de los partidos políticos en la democracia actual, han sido meridianamente suficientes para resolver los graves problemas de nuestro tiempo, pero aun estamos ante la imposibilidad del gobierno en traducir plenamente la voluntad del pueblo porque hacerlo únicamente mediante el voto y representantes electos, es soportar el *status quo* clientelar<sup>74</sup>.

Qué difícil sería alcanzar la democracia como forjador de respuestas a las necesidades sociales sin interés de sus ciudadanos.

Por ello, con justa razón la democracia requiere nuevas fórmulas de generación de consensos, para eliminar la apatía y el coraje aletargado por la política marginal e ir hacia

---

<sup>73</sup> El mayor problema contra las inercias son los grupos poderosos que temen a la participación ciudadana, pues defienden una estabilidad elitista. Argumentando que la ampliación de las demandas ciudadanas conducen a la ingobernabilidad. Cfr. ALONSO, José. *Democracia. Conceptos*. UNAM-CIICH. México. 1998. Pp. 19

<sup>74</sup> Sistema de protección y amparo con que los poderosos patrocinan a quienes se acogen a ellos a cambio de su sumisión y de sus servicios. Cfr. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.

nuevos horizontes radicales de la democracia, uno de ellos es sin duda la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental.

El ejercicio de la soberanía popular ha sido adelgazada con meros formalismos<sup>75</sup> democráticos que buscan cumplir apenas condiciones jurídicas para la creación de normas y procesos de elegibilidad, pero no podemos justificar el orden normativo ni las elecciones, ni obras pseudo-públicas o gasto del erario público, sin reunir la legitimación expresa tanto en lo político, social y económico del pueblo en condiciones de igualdad, responsabilidad y consensos, ahí que la condición de complementariedad sean el diálogo ciudadano-gobernante a través de la transparencia.

En México el apoyo a la democracia es meridiano, considerado así por el régimen de derechos constitucionalmente protegidos, más sin embargo no por la correspondencia entre demandas, necesidades y respuestas en la representatividad o legitimidad del gobierno en sus acciones.

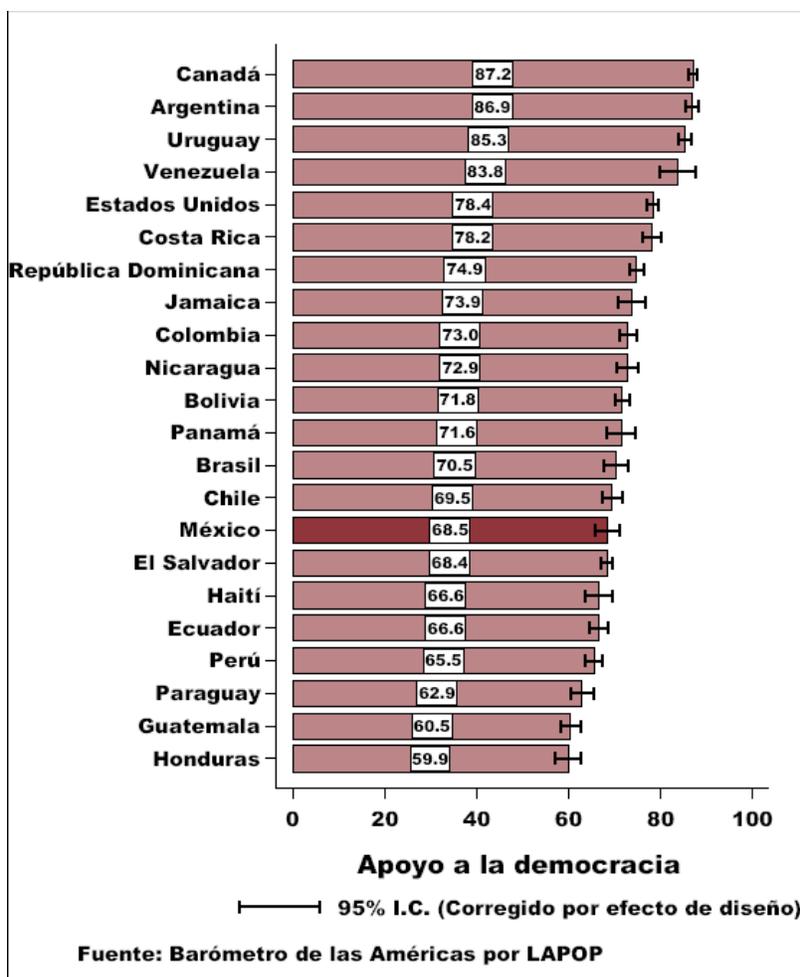
#### 1.4 CUADRO DE APOYO A LA DEMOCRACIA.

---

<sup>75</sup> Norberto Bobbio establece las reglas de toda democracia: a) sufragio universal, b) Igualdad, c) libertad, d) Pluralismo, e) Consenso, f) Disenso.

Cfr. CAJIGA LOZADA, Gustavo. *Estado constitucional de derecho y legitimidad democrática*. [El línea] Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. (Consultado en Noviembre del 2009) Formato PDF.

Disponible en internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/pr/pr7.pdf>



Al sistema democrático desde la óptica *ius positivista* sólo puede considerársele así “cuando en primer término, las normas jurídicas son creadas por órganos legítimos, y en segundo lugar, cuando las propias normas están dirigidas para servir de cauce, y de instrumentos a los restantes sectores del sistema democrático establecido por la estructura normativa, cuya expresión fundamental se encuentra en los preceptos constitucionales”.<sup>76</sup>

Por otra parte, la forma en que gobierna la democracia, indica la recíproca posición de coordinación en que se encuentran los individuos e instituciones constitucionales del Estado<sup>77</sup>; pero su esencia no trata sólo de cuestiones comiciales, o legislativas sino de incluir a todos en

<sup>76</sup> FIX-SAMUDIO, Héctor. *Derecho, Constitución y Democracia*. [El línea] Boletín Mexicano de Derecho. Comparado. Nueva serie. Año XVII. Núm. 50. Mayo-Agosto. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1984. Formato PDF. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/50/art/art2.pdf>. ISSN 00418633

<sup>77</sup> GONZALEZ GONZALEZ. Op. Cit. Pp. 270

*un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*<sup>78</sup>.

En síntesis la *Democracia* es un “Estado de Sociedad” más que una “forma de gobierno”<sup>79</sup>, debido entre otras cosas a que también se busca la consolidación de una cultura política-social, fundada en prácticas cotidianas que propicien la construcción de consensos, el convencimiento y la ejecución de programas comunes, antes que la utilización de la fuerza o monopolios de bienestar.

Su articulación depende en gran medida, de la funcionalidad hacia la sociedad más que de formalismos o ideas preconizadas como dogmas, es una estrecha correlación entre gobernantes y gobernados; y no un estado de sujeción a prejuicios legaloides y sistemas burocráticos. (Ver cuadro 1.5)

Pero si la democracia se utiliza como disfraz de justificación del poder y es un espectáculo distractor del “resto del pueblo”, ignorante, aletargado e inconsciente, entonces ésta forma de gobierno que lleva intrínsecamente el germen de su propia destrucción por la corrupción del poder, el desprecio al cumplimiento de las leyes y la razón queda indubitadamente destinada al fracaso<sup>80</sup>.

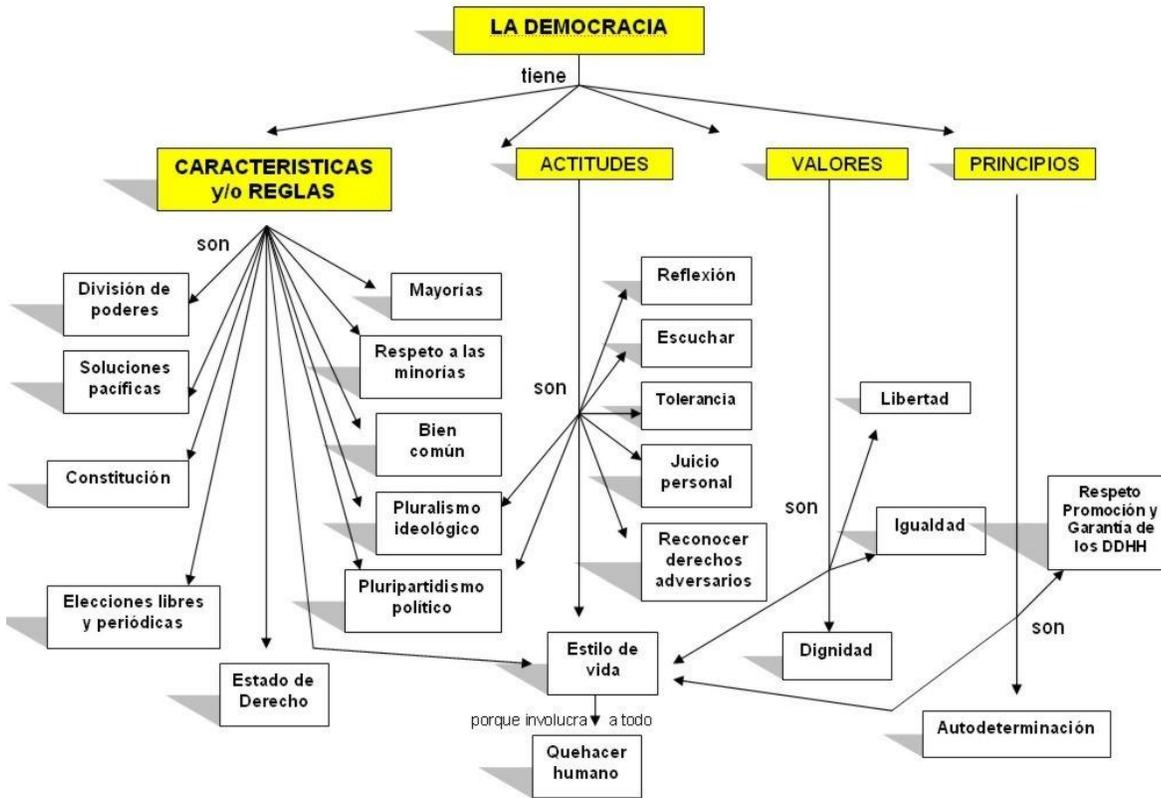
---

<sup>78</sup> Artículo 3° fracción II, inciso A; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>79</sup> ALONSO. Op. Cit. Pp.12

<sup>80</sup> Anaciclosis de Polibio: Porque así como la herrumbe nace con el hierro y la carcoma con la madera, cada forma de gobierno lleva implícito el germen de su propia destrucción. Cfr. GONZALEZ GONZALEZ. Op. cit. Pp. 263

## 1.5 CUADRO DEL FUNCIONALISTA DE LA DEMOCRACIA



Por su parte, el filósofo John Dewey, escribió a finales de siglo pasado, que la democracia es un medio y no el fin por el cual la gente revela, desarrolla y manifiesta su naturaleza política, arraigada en la libertad, la solidaridad, la elección de trabajo y la capacidad de participar en el orden social<sup>81</sup>.

Si el deterioro institucional impide esa capacidad de participar en la conformación del gobierno y el orden impositivo<sup>82</sup>, porque la libertad está mermada en tanto los demás no sean libres como los son unos cuantos, si la elección del trabajo se debe a la incapacidad educativa y económica del país, y la solidaridad entre individuos sólo se manifiesta ante la desgracia y los desastres naturales, entonces esas leyes y esa democracia no sirven.

<sup>81</sup> CHOMSKY, Noam. *Secretos, mentiras y democracia*. Siglo XXI editores. Tercera edición. México. 2004. Pp. 22

<sup>82</sup> Muchos de los fenómenos que a diario advertimos, corresponden a la pérdida de la convicción generalizada de legitimidad de los representantes y parte de un deterioro institucional. Cfr. VALADÉS, Diego. *Representación y legitimidad. Consideraciones preliminares*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [El línea] México. (Consultado en Octubre del 2009). Formato PDF. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/238/3.pdf>

Lamentablemente, el éxito del “gobierno del pueblo” no está asegurado por más bellas que suenen la ideas de soberanía popular, legitimación y voluntad general.

Porque las generaciones del nuevo siglo hemos llegado a un festín teórico que ofusca la objetividad con dilucidaciones apoteósicas sobre la grandeza de la democracia, pero la realidad demuestra un grave desinterés por ella: a final de cuentas no es lo que dice ser<sup>83</sup>.

Schumpeter defendía con justa razón, una lectura realista de la democracia. No como había sido soñada por los filósofos sino como existía realmente en determinados lugares, es decir sus *manifestaciones históricas concretas*, y las únicas que realmente importan para estudiarlas<sup>84</sup>.

A la democracia entonces hay que analizarla desde la célula social básica: La comunidad; el lugar donde habita la gente, donde está más cercana al gobierno y donde agota sus necesidades básicas. Ahí debemos constatar el cabal cumplimiento del orden constitucional y la teoría de la democracia. Ahí descubrir sus deficiencias y su fortaleza<sup>85</sup>.

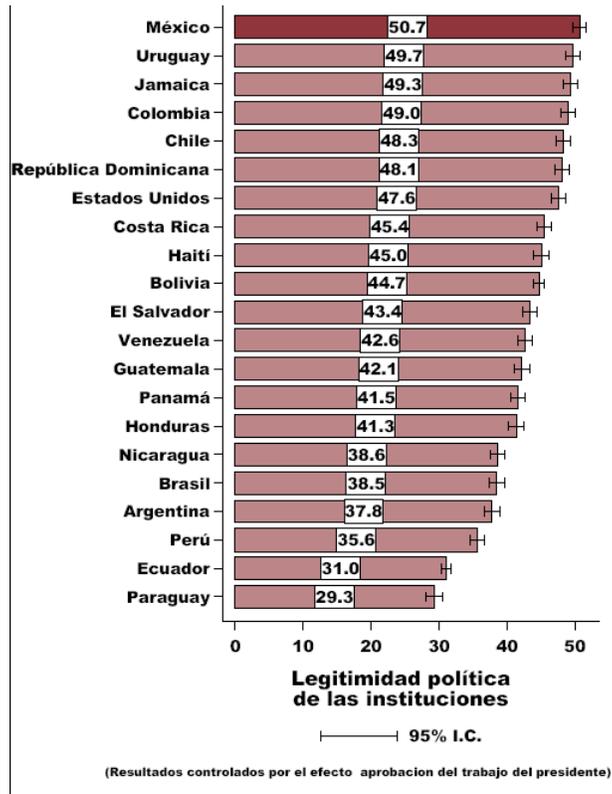
---

<sup>83</sup> Lippman decía que la “teoría democrática” moderna parte del supuesto que el papel del público es el de un “rebaño confundido”, es decir de espectador y no de participante. Cfr. CHOMSKY. Op. Cit. Pp. 18

<sup>84</sup> NUN, José. *¿Gobierno de los pueblos, democracia o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica. México. 2007. Pp. 38

<sup>85</sup> En la comunidad cabe el ejercicio democrático real por la búsqueda consensos habituales dada su menor densidad poblacional, ello generara la genuina vida democrática en la construcción nacional basada en el comunitarismo democrático. Incluso plantea institucionalizar a la comunidad como un cuarto orden de gobierno por debajo del municipio. Cfr. TORRES, Juan Angel. *Ciudadanía y Poder*. Ediciones Delfos. Segunda edición. México. 2002. Pp. 83-87.

## 1.6 CUADRO DE LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS.



De lo contrario, contemplar a la democracia en gran escala nos llevaría a pasar por alto el carácter realista, la cotidianidad y el funcionamiento del gobierno comunitario autónomo. Abarcar la democracia como un todo, nos perdería en el camino de lo abstracto e impersonal pues no resuelve ni explica un problema concreto, sino que lo enmarca en supuestos generales.

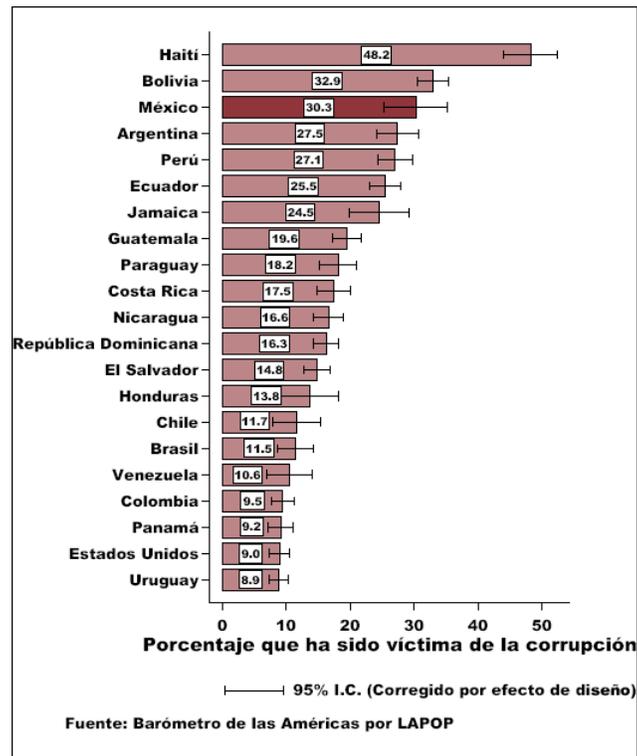
De ahí la cultura política y la vida cívica se construyan en *autopoiesis*<sup>86</sup>, desafiando poderes autocráticos y consensos domesticados. En busca de la democracia posible, más allá de la existente y la doctrinaria.

Consideramos irreductible que la correlación entre gobierno y sociedad sea sobre las bases de la legalidad y la responsabilidad ciudadana.

<sup>86</sup> Una descripción breve sería la condición de existencia de los sistemas sociales en la continua producción de sí mismos. Cfr. ALONSO. *Op. cit.* Pp. 34

Pues como decía el político español Don Manuel Fraga Iribarne, un gobierno cuya política de desarrollo social, económica y democrática no explique claramente la forma de alcanzar sus objetivos, es un gobierno dudoso e incomprensible, y por demás inútil<sup>87</sup>.

### 1.7. CUADRO DE CORRUPCIÓN.



No obstante, el debate de la democracia aun no finaliza, ni su éxito está asegurado en la lucha de paradigmas mundiales, el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo aun prevalece en la teoría constitucional pero sin llegar a ser óbice del dinamismo radical que requiere la política para alcanzar el bien común y la paz<sup>88</sup>.

La democracia debe ser transparente y participativa en todos sentidos y para todos. La rendición de cuentas y la claridad en el manejo del poder, son valores indisolubles al gobierno del pueblo, y armas contra el peor de los males de la democracia: La corrupción y la abdicación.

<sup>87</sup> FRAGA IRIBARNE, Manuel. *Un objetivo nacional*. Editorial Dirosa. Segunda edición. Barcelona. 1975. Pp. 31

<sup>88</sup> "No debemos olvidar que ningún derecho constitucional se volverá mágicamente impregnado de constitucionalidad si no tiene su base en la legitimidad, autoridad moral, ética y civildad. Cfr. GONZALEZ VILLASEÑOR, María Isabel. *El referéndum como derecho constitucional de participación ciudadana directa*. Editorial Porrúa. México. 2006. Pp. XV

## 2. Participación Política y Gobernabilidad.

La participación política del ciudadano, históricamente ha sido la evolución del orden de derechos reconocidos por razones de **costumbre** (*aerópago espartita*), **opinión** (*ágora ateniense*), **status jurídico** (*civitatis romano*), **alianza servil medieval** (*vassus auxilium et consilium*), **de resistencia a la opresión** (año 1776-1789), y finalmente **universales**, en igualdad, libertad y derechos del hombre. (Tratado de Viena 1815 y Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948).

El término <<participación>> tiene el común denominador: “tomar parte”; sea en la vida institucional o política del Estado, ya en organizaciones sociales, en la comunicación de ideas, en actividades particulares u opinando sobre algo que les es común a una comunidad o grupo de personas.

Participar *per se* necesariamente reúne a dos o más personas en una actividad habitual por distintas razones y tiene como fin crear, modificar o extinguir algo.

La participación, es un acto social constituido por decisiones comunes: Activas o pasivas; quien participa por voluntad propia a fin de influir en la sociedad o comunidad, es partícipe activo. Por otro lado, se participa de forma pasiva, dando un voto de confianza o una especie de cheque en blanco por la ausencia de una conducta influyente. Y aunque a primeras luces “no tomar parte” lo excluye de la decisión, no así de lo que les es común.

Sin embargo, sería imposible negar que tomar parte de acciones directas personales para influir en el gobierno, tiene mayores alcances y méritos que simplemente no hacer nada.

Los matices de la participación ciudadana la podemos dividir primeramente en dos: Los que hacen y los que dejan hacer.

Y puesto que los que por diversas razones dejan de participar, por imposibilidad, indiferencia, hartazgo, desobediencia, o simplemente porque esa es su voluntad, el que no incidan activamente en lo público, no significa que la participación sea un término político de una minoría activa, sino mas bien que participar requiere condiciones para su desenvolvimiento en

beneficio directo de todos. *Pues no todos quieren participar aunque puedan, ni todos pueden hacerlo aunque quieran.*<sup>89</sup>

La participación a que nos referimos en este trabajo, se basa en la participación política del ciudadano, en adelante conocida como: **participación ciudadana**.

Aquí la característica añadida es *ciudadanía*. Para el maestro Burgoa, ciudadanía es *la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del estado*<sup>90</sup>. En otras palabras podemos decir que la ciudadanía constituye el cuerpo político del Estado pues es ahí donde radica el poder de autodeterminación del pueblo (soberanía).

Del término “ciudadanía”, Marshall identifica tres aspectos: civil, político y social. En el primero están los elementos necesarios para la libertad individual (pensar, creer, expresar transitar, trabajar, acceso a la justicia, seguridad y propiedad); en el segundo –el político-, está el derecho de participar en la elección o ser electo así como el ejercicio del poder; el tercero – el social- es el conjunto de derechos económicos que corresponden a la condición de vida y distribución de la riqueza.<sup>91</sup>

Sobre esto, el maestro Diego Valadés menciona que en tiempos recientes, un cuarto elemento empieza a surgir de la ciudadanía: la Dignidad<sup>92</sup>. El cual refiere un progresivo desarrollo equitativo e imperativo de los derechos fundamentales del ciudadano.

En esta evolución hacia el ciudadano pleno que goza de la dignidad, inferimos que es necesario establecer y desarrollar los correspondientes instrumentos de participación ciudadana donde confluyan las conductas de gobernantes y gobernados como acción política que eleve la calidad de vida de sus individuos en un ambiente de concertación de temas que les son comunes.

---

<sup>89</sup> MERINO, Mauricio. La participación Ciudadana en la democracia. [en línea], México. Consultado: 2/08/09. México. Formato: PDF. Disponible en internet: [http://www.consortio.org.mx/documentos/participacion\\_ciudadana\\_democracia.pdf](http://www.consortio.org.mx/documentos/participacion_ciudadana_democracia.pdf).

<sup>90</sup> BURGOA. Op. Cit. Pp. 75

<sup>91</sup> VALADÉS, Diego. Global citizenship for the 21'st century. [en línea] México. Instituto de investigaciones jurídicas. 2009. [citado 31/08/09] Mexican law review. Nueva serie. Vol. I (Núm. 2) Formato PDF. Disponible en: <http://info8.juridicas.unam.mx/pdf/mlawrns/cont/2/nte6.pdf>

<sup>92</sup> Idem.

El reconocimiento de los derechos políticos del ciudadano han sufrido una constante transformación durante la historia, desde considerarlos privilegio de unos cuantos hasta ser derechos fundamentales de todos, pero hace falta todavía dotar al ciudadano de mejores condiciones<sup>93</sup> para alcanzar la validez, eficacia y alcance de las necesidades primarias que aseguren el bienestar de la comunidad sobre la base de individuos y grupos responsables<sup>94</sup>.

Por ello, hablar de participación ciudadana requiere una obligada reflexión aunque breve pero profunda sobre la calidad de ciudadanía, desde cómo se originó y en qué circunstancias se desarrollaron las prerrogativas del ciudadano hasta nuestros días, para entender cuál ha sido la transformación durante más de dos mil años, y la trascendencia que tiene en el Estado democrático actual.

## 1. CONCEPTUALIZACIÓN Y TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Como podemos apreciar, a la participación ciudadana se le concibe entonces *como un valor, como un derecho y un deber, o finalmente como un comportamiento individual y colectivo en un contexto social determinado.*<sup>95</sup>

Definiríamos a la participación ciudadana como: **La acción política directa o indirecta que ejerce el ciudadano en el ámbito público sobre las instituciones, gobierno o leyes dentro de un procedimiento jurídico.**

No existe el ciudadano total que tome parte en todo, ni participaciones idénticas, sino que cada quien tiene una forma muy peculiar de participar en su sociedad, sea implementando acciones para corregir, generar o detener efectos en la sociedad, hasta quien participa mediante acciones políticas no convencionales para influir en las decisiones políticas de un Estado o comunidad, o simplemente vive inactivo en sociedad –estado presencial- puesto que la libertad es un derecho que puede o no ejercerse, en tanto que no es obligatorio sino discrecional del individuo y garantizado por el Estado.

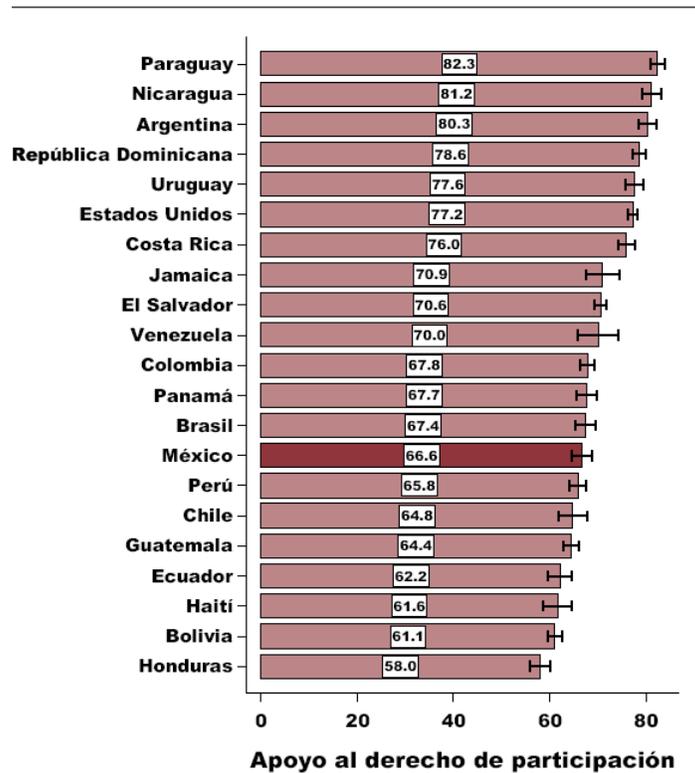
---

<sup>93</sup> DEL ROSARIO RODRIGUEZ, Marcos, y otros. Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México. Editorial Porrúa. México. 2008. Pp.1

<sup>94</sup> GARCIA RUIZ, Maria de Lourdes. La participación Ciudadana en las decisiones político-administrativas del estado mexicano. Editorial Castañón. México. 1985. Pp19

<sup>95</sup> GONZALES ENCINAR, José Juan. Diccionario del sistema político español. Ed. Akal. Madrid. 1984. Pp. 615.

## 1.8 CUADRO DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA



Por ejemplo, la participación ciudadana en lo político está condicionada al grado de intensidad del individuo: apático, espectador, contendistas o gladiadores. O decirlo de otra forma: inactivo, conformista, reformista, activista y protestatario.

Cualquiera que sea la categoría en que se ubique al individuo en razón de su condición social, rural o urbana, psicológica, cultural, académica, o coyuntura política que experimente, sea por su edad, sexo o el nivel de presión que la sociedad ejerce sobre él.

En suma serán todas y cada una, las que determinen el grado de intensidad de su participación en el ejercicio de los derechos y obligaciones que el status de ciudadano le corresponda.

Con base en la realidad social, asumimos que quien no tiene interés en la vida política, no puede o no quiere, lo haga de diferente forma o grado que los demás, finalmente los individuos colectivamente constituyen el elemento socio-político del estado, y sobre ellos recae toda la actividad política del poder que dimane del gobierno, por tanto su participación

es indispensable, y qué mejor si es bajo derechos reglamentados y garantizados de los cuales participó en su perfeccionamiento, creación y legitimidad del poder.

Debemos advertir que una sociedad que no participa en su vida política, está destinada a perder o anquilosar un derecho que tardó miles de años desarrollar como actualmente lo concebimos y aun falta perfeccionar. Que la idea de participación ha germinado en la sociedad, en la medida en que la libertad política democrática cobra relevancia en las distintas sociedades.

Si bien es cierto que también en sociedades no democráticas, existe la participación política, ésta es diferente en forma e intensidad, que en una sociedad cuya organización política sí es democrática; pero en cualquier caso, participar es el pilar fundamental de la estructura social del Estado.

Como demuestra la evolución de ciudadanía, ésta acoge diferentes facetas conforme se le han otorgado derechos políticos a lo largo de la historia, zócalo de la conformación de una cultura cívica. Algunos participaron de forma directa, otros apenas tomados en cuenta, muchos otros aun permanecen omisos.

La participación ciudadana la podemos clasificar en dos importantes segmentos, convencional y no convencional, derivados del grado de alineación al sistema legal.

**1.1 Convencionales.** Son aquellas conductas de individuo reconocidas por el marco jurídico vigente, sin contravenir sus disposiciones o instituciones que serían por ejemplo:

- a) Interesarse por la cultura política
- b) Intervenir en debates políticos,
- c) Formular solicitudes de acceso a la información pública
- d) Asistir a reuniones o comunicarse con autoridades y dirigentes políticos.
- e) Hacer campañas políticas,
- f) Firma de peticiones, huelgas “autorizadas”, manifestaciones pacíficas
- g) Participar en asuntos vecinales o institucionales

h) Votar y ser votado.<sup>96</sup>

**1.2 No Convencional.** Son aquellas conductas de índole político que influyen en el Estado y sociedad de *modo adverso a ella* y en contra del orden jurídico, que sin embargo son formas de participar políticamente<sup>97</sup>, y aunque no podemos generalizar de fundadas o no, estas acciones son difíciles de calificar por su especial naturaleza y causa. Son por ejemplo:

- a) Influir en el voto de otros
- b) El terrorismo,
- c) La toma de edificios,
- d) La paralización de una actividad de forma “ilegal”,
- e) Impedir el ejercicio de un derecho ajeno,
- f) Huelgas “no autorizadas”
- g) Impago de impuestos
- h) Daños a la propiedad privada.

Por otro lado, y especial mención merecen, otras formas no convencionales de acción política como las *Revoluciones* que por su naturaleza no corresponde propiamente a la participación ciudadana porque:

*Quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa específica, contraria al estado de cosas en curso. Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de leyes, de las instituciones y de las organizaciones que le dan forma al Estado.*<sup>98</sup>

Sin embargo, vemos que la participación *no convencional* es un efecto de la ausencia de canales participación institucional para que influyan legalmente en las decisiones trascendentales de la vida política, pues ante una élite de poder sobre protegida y abusiva,

---

<sup>96</sup> Algunos autores señalan a la emisión del voto como el “acto convencional de participación política por excelencia”, que da forma al Estado, sin embargo la carga simbólica que significa votar, no se puede catalogar en el plano de actuaciones motivadas por una positiva voluntad de transformación, influir o intervenir en asunto colectivos.

<sup>97</sup> GONZALEZ ENCINAR. Op. Cit. Pp 617.

<sup>98</sup> MERINO. Op. Cit.

una deficiente representación política, extremadamente cara, enrarecida y lenta para la solución de problemas y acorazada ante la opinión pública, se necesitan válvulas de escape como las antes mencionadas.

Un exceso de participación activa no convencional, puede poner en riesgo la viabilidad de un Estado liberal democrático en caso de no darse mecanismos de corrección del gobierno.

Por ello, una democracia sólida requiere de participación, representación y deliberación en el seno de sus principales instituciones políticas, iniciando desde luego por la base del estado: El Municipio; donde está el grueso de la población más cercana al lugar donde se vive y se gobierna.

### **3. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONVENCIONAL**

Si bien existen diversos mecanismos conocidos para la participación ciudadana en el gobierno, el derecho de acceso a la información pública (DAI) es uno de los más acertados y reconocidos en los últimos años en México.

La naturaleza jurídica del DAI es el de una garantía individual reconocida en el artículo 6° de la CPEUM<sup>99</sup> y en el 3° y 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, pero también está en el rango de un Derecho Humano pues su importancia en el desarrollo personal y social del ser humano está vinculado con la transparencia del estado hacia sus habitantes.

Derivado de lo anterior, sirve de apoyo la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente sentido:

**ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.** El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de

---

<sup>99</sup> Diario Oficial de la Federación 20 de Julio del 2007.

Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>100</sup>.

Por un lado, el DAI promueve la información que todos tenemos derecho a saber por el hecho de nacer mexicanos, pero por otro lado, desde la óptica política, y dado que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, los gobernantes tienen la obligación de rendir cuentas (accountability) es decir, informar sobre el manejo y destino de los recursos financieros, pero también el de contestar las solicitudes de información surgidas de la esfera de competencia sobre determinados actos.

No obstante, la modernización de la administración pública, generó que las cuestiones técnicas empezaran a escapar del control de los representados<sup>101</sup> con lo que la participación de la ciudadanía se circunscribió a una simple decisión comicial cada seis, cuatro o tres años sin que hubiera conocimiento de la práctica gubernamental.

En otras palabras, el ciudadano fue relegado al clientelismo, a la subordinación, forzado a delegar sus facultades supervisoras de la vida pública, en parte por la praxis política y en otra por su interés en otras índoles de la vida moderna, la televisión, el internet, las telenovelas, el futbol e incluso las campañas políticas, dejando a un lado la vigilancia de sus representados.

Hoy, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información son claramente, valores ciudadanos de la democracia moderna porque es imposible imaginar un sistema político ajeno al interés público como tampoco lo es un pueblo vendado o desinteresado sobre el acontecer nacional.

---

<sup>100</sup> Novena Época. Registro: 169574. Pleno. Jurisprudencia. XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 54/2008. Página: 743

<sup>101</sup> EMERICH, Gustavo Ernesto y otros. Democracia, ciudadanía y transparencia, en Democracia y transparencia. Instituto Electoral del Distrito Federal. Colección sinergia. México. 2005. Pp. 15

El derecho de acceso a la información tiene un carácter meramente político, es decir que la facultad de interrogar al gobierno sobre cuestiones trascendentales y en su caso ser factor de sanción del servidor público, reviste el carácter de índole política, puesto que la calidad de ciudadanía no se circunscribe exclusivamente al requisito de mayoría de edad y honestidad, sino el inherente al poder público que está en todo mexicano.

De tal modo que la participación ciudadana considerada como política ciudadana es el instrumento constitucional que tiene el pueblo mexicano para hacer valer el derecho soberano de formar parte del gobierno desde la trinchera de la contraloría social teniendo como base el interés por las cuestiones públicas y su acción política directa hacia ellas, porque no de otra forma puede darse la dinámica de la gobernabilidad sino en el seno de una sociedad informada e interesada con el porvenir de su nación.

### **3.1 CONCEPTO DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Recrear en palabras el pensamiento que surge ante circunstancias cada vez más complejas, requiere definir con estricto apego el significado de los conceptos, para el mejor entendimiento entre los actores que intervienen en el uso y práctica de tal lenguaje.

Es un hecho obvio que diversas palabras tienen calidades polisémicas pero que en un adecuado ambiente son fácilmente reconocibles, algunas pueden perderse en la confusión entre lo que se quiso decir y lo que fue entendido.

Por ello, en este apartado resulta fundamental para el lenguaje político clarificar a qué se refiere la Constitución Federal cuando menciona el Derecho de Acceso a la Información (DAI).

Ahora bien, en virtud de la jerarquía de leyes, nos enfocaremos a hacer un estudio sobre el significado que el legislador dio al concepto de acceso a la información, de tal modo que luego lo compararemos con el estado de Oaxaca para así obtener una idea meridianamente precisa del significado de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Este triunvirato etimológico de los nuevos gobiernos, resulta en ocasiones arbitrario debido al uso indebido que los servidores públicos hacen con ellos tanto en actos públicos como hasta en los planes de desarrollo, sin embargo podemos afirmar que el término “Transparencia”

tiene un significado de mayor amplitud que acceso a la información o rendición de cuentas, veremos porqué.

La transparencia, definido por los diccionarios de la lengua, se refieren en general a la calidad de transparente de un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos indistintamente o que deja pasar la luz o bien que deja adivinarse o vislumbrarse<sup>102</sup>.

Históricamente, el concepto de transparencia está ligado al de gobierno responsable, nacido en Inglaterra y perfeccionado en Estados Unidos, en el que el ejecutivo debía rendir cuentas y responsabilizarse de sus actos ante el parlamento, esto visto como un sistema de frenos y contrapesos que Montesquieu impulsó.

La transparencia para los rusos surge en la era de Gorbachov, con el programa de gobierno llamado *glasnot* que traducido al español significaría transparencia pero que en una búsqueda por definirla sería la “crítica que debe convertirse en acción” lo que se refiere a una apertura del gobierno para la crítica y reconocer las deficiencias del gobierno con el compromiso de mejorarlo. El *glasnot* junto con la *perestroika* (reforma, apertura) llevaron indefectiblemente al colapso del sistema soviético, lo que implica que la transparencia sólo puede sobrevivir en la democracia.<sup>103</sup>

Modernamente a la transparencia también se le asocia con el término anglosajón *accountability* o responsabilidad gubernamental pero que sin embargo es diferente de lo que propiamente es la transparencia, puesto que está asociado en mayor medida al término “rendición de cuentas”, que se refiere al manejo fiscalización o responsabilidad.

La traducción resulta difícil hacerla al castellano, pues nos encontramos ante un término que va de lo político hasta lo público, es decir que la noción de rendición de cuentas (*accountability*) tiene dos dimensiones básicas, el primero es la obligación de los servidores públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*), la

---

<sup>102</sup> GONZALEZ PADILLA, Roy et al. Conceptos, usos y lenguajes de la política. Tercer certamen de ensayos escritos. Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Nuevo León. Monterrey. 2010. Pp. 19

<sup>103</sup> EMERICH. Op. Cit. Pp. 23.

segunda es la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado a sus deberes público (enforcement)<sup>104</sup>.

En síntesis, la transparencia considerada como *accountability*, no puede existir sin la noción de responsabilidad y sanción del gobierno ante la sociedad.

El México, la CPEUM no utiliza el término “transparencia” sino el de “acceso a la información”, por ello es acertado afirmar que la transparencia es la cualidad del gobierno para divulgar la información que está en su poder pero además es la facultad de los ciudadanos para ejercer el derecho de acceder a la información de forma oportuna, veraz, suficiente y gratuita.

En ese sentido, la transparencia según Alejandro Ferreiro, podemos clasificarla en dos aspectos<sup>105</sup>:

Activa: Es aquella cuya difusión periódica y sistematizada de la información acerca de la gestión pública.

Pasiva: Consiste en la posibilidad de los ciudadanos de solicitar información pero además de cuestionar judicialmente la denegación del acceso a la información que el gobierno fundamente en alguna razón legal.

Por lo que como hemos visto, la transparencia es el continente de dos términos importantes: rendición de cuentas y acceso a la información. Mientras el primero es la responsabilidad del gobierno por sus actos, principalmente sobre el uso del erario público en su gestión en comparación con los resultados obtenidos para poder determinar el grado de responsabilidad, mientras tanto, el término rendición de cuentas debe ser utilizado para definir la auditoria social sobre el uso del erario público.

El segundo término, acceso a la información, se encuentra la regla general de que toda la información debe ser pública con la excepción del secreto fundado en pleno derecho.

Por ejemplo, la CPEUM señala que “el derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado” y que “para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación,

---

<sup>104</sup> SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. No. 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2009. Pp. 12

<sup>105</sup> EMERICH. Op. Cit. Pp. 24

los estados, y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases (...)” dentro de los que destacan:

- a) Toda información en poder de autoridad es pública, excepto que sea reservada en términos de las leyes.
- b) Legitimidad pública y gratuidad al acceso a la información.
- c) Procedimientos expeditos.
- d) Preservación documental.
- e) Sanción por incumplir los anteriores principios.

Así también puede decirse en palabras de Jorge Carpizo que el derecho de acceso a la información comprende tres aspectos<sup>106</sup>:

1. El derecho a atraerse de información
2. El derecho a ser informado
3. El derecho a informar.

Es necesario advertir, que con la reforma al texto constitucional en el que se hace referencia al derecho de acceso a la información, la SCJN primeramente en su tesis<sup>107</sup>:

Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

Lo que evidencia el duro trabajo que significó para el estado mexicano llegar al punto en que la transparencia sea considerada un derecho humano establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo que conlleva que también sea una garantía individual y social, por las implicaciones democráticas que reviste la transparencia.

Continuando con la conceptualización del derecho de acceso a la información y transparencia, finalmente el maestro Ernesto Villanueva señala:

---

<sup>106</sup> VILLANUEVA, Ernesto et al. Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. Transparencia: libros, autores e ideas. Coord. Mauricio Merino. Instituto federal de Acceso a la información. México. 2005. Pp. 60

<sup>107</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis:P. LXI/2000 Página: 71.

“(...) la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. En tanto la transparencia es una garantía, no un derecho sustantivo, hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública”.<sup>108</sup>

Hoy, la SCJN evolucionó la interpretación del derecho de acceso a la información desde 1977 en que lo consideró un derecho carente de justiciabilidad hasta nuestros días en que mediante resolución del caso Acteal, hizo referencia al “derecho a la verdad”, generando con ello una nueva concepción de lo que significa la transparencia en el Estado mexicano, pero que aun no termina de concretarse.

El escenario internacional fue propicio para que México se integrara al concierto democrático del Acceso a la Información, fue así como derivado de gestiones en diversos estados de la república mexicana por afrontar este tema, que algunos incluso se adelantaron a la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, que crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) hoy eje de referencia básica a nivel Latinoamérica sobre legislación en transparencia, sin embargo como puede verse en la gráfica que a continuación se puede apreciar, Estados como Querétaro y Sinaloa promulgaron sus leyes de transparencia en el año del 2002 en los meses de septiembre y Abril respectivamente, antes del 11 de Junio del 2002, fecha en que fue publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Asi mismo puede analizarse la naturaleza jurídica de los órganos encargados de impartir justicia en el derecho de acceso a la información, pues en algunos casos se evitó utilizar la figura del “órgano autónomo constitucional” sino que como en el caso de Colima, Chiapas o Baja California, se usaron figuras como la descentralización o comisiones dependientes de algún poder. Mientras que en la tendencia internacional es conveniente la utilización de órganos autónomos, para lo cual sirve la siguiente tesis de jurisprudencia:

---

<sup>108</sup> VILLANUEVA. Op. Cit. Pp. 62

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. **Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad**<sup>109</sup>.

A Continuación se presenta un cuadro donde puede observarse la tendencia nacional en la naturaleza jurídica de los organismos, comisiones o intitutos de transparencia y acceso a la información de México:

\*LA TRANSPARENCIA EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

ESTADO	LEY VIGENTE	PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO.	NATURALEZA JURIDICA DEL ORGANO DE TRANSPARENCIA	FUNDAMENTO LEGAL.
AGUASCALIENTES	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	EL 22 DE MAYO DE 2006.	ORGANISMO PÚBLICO AUTONOMO	ARTICULO 42
BAJA CALIFORNIA	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.	EL 01 DE OCTUBRE DE 2010.	ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, ESPECIALIZADO, IMPARCIAL, CON PERSONALIDAD, Y CON AUTONOMIA OPERATIVA PRESUPUESTARIA, Y DE DESICION	ARTICULO 45
	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA	12 DE MARZO DE	ORGANISMO PUBLICO AUTONOMO EN SU	

<sup>109</sup> Novena Época. Registro: 172456. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Mayo de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 20/2007. Página: 1647

<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.	2010.	FUNCIONAMIENTO INDEPENDIENTE EN SUS DECISIONES. E	ARTICULO 29.
<b>CAMPECHE</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CAMPECHE.	21 DE JULIO DE 2005	ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO.	ARTICULO 49
<b>COAHUILA DE ZARAGOZA.</b>	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA EL ESTADO DE COAHUILA.  LEY DEL INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	02 DE SEPTIEMBRE DE 2008.  ULTIMA REFORMA PUBLICADA EL 26 DE JUNIO DE 2009.  04 DE NOVIEMBRE DE 2003.	ORGANISMO PÚBLICO AUTONOMO.	ARTICULO 2 DE LA LEY DEL INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
<b>COLIMA</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA DEL ESTADO DE COLIMA.	SABADO PRIMERO DE MARZO DE 2003	ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO Y AUTONOMÍA OPERATIVA, DE <b>GESTIÓN</b> Y DE DECISIÓN.	ARTICULO 35
<b>CHIAPAS</b>	LEY QUE GARANTIZA LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PUBLICA PARA EL ESTADO DE CHIAPAS.	12 DE OCTUBRE DEL 2006	ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO NO SECTORIZABLE DE LA REFERIDA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, AUTONOMÍA DE GESTIÓN, ASÍ COMO, FACULTADES DE OPERACIÓN, DECISIÓN, RESOLUCIÓN, ADMINISTRACIÓN, FOMENTO, PROMOCIÓN Y SANCIÓN EN LO CONCERNIENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	ARTÍCULO 60.
<b>CHIHUAHUA</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.	15 DE OCTUBRE DE 2005	EL INSTITUTO CHIHUAHUENSE PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ES UN ORGANISMO PUBLICO AUTÓNOMO.	ARTICULO 43
<b>DURANGO</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE DURANGO.	11 DE JULIO DE 2008	LA COMISION ESTATAL PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE DURANGO ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMO.	ARTICULO 63
	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA		ES UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y	

<b>GUANAJUATO</b>	PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO	29 DE JULIO DE 2003	PATRIMONIO PROPIOS, DOTADO DE AUTONOMÍA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES	ARTICULO 27
<b>GUERRERO</b>	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO.	14 DE OCTUBRE DE 2005.	LA COMISIÓN PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO ES UN ÓRGANO DE AUTORIDAD, CON AUTONOMÍA PATRIMONIAL, DE OPERACIÓN Y DE DECISIÓN.	ARTICULO 26.
<b>HIDALGO</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA GUBERNAMENTAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO	29 DE DICIEMBRE DE 2006.	ES UN ORGANISMO PUBLICO AUTONOMO, CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.	ARTICULO 79
<b>JALISCO</b>	LEY DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO.	06 DE ENERO DE 2005	ES UN ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO.	ARTICULO 36
<b>MEXICO</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.	30 DE ABRIL DEL 2004.	EL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS ESTÁ DOTADO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, CON AUTONOMÍA OPERATIVA, PRESUPUESTARIA Y DE DECISIÓN.	ARTÍCULO 56
<b>MICHOACAN</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO  REGLAMENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO.	07 DE NOVIEMBRE DE 2008.  08 DE MAYO DE 2009	EL CONSEJO TECNICO INTERINSTITUCIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, COMO ORGANO RESPONSABLE PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	ARTÍCULO 80 DE LA LEY DE TRNSPARENCIA DEL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO.  ARTÍCULO 10 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE TRNSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO.
	LEY DE INFORMACION PÚBLICA, ESTADÍSTICA Y	27 DE AGOSTO DE		

<b>MORELOS</b>	PROTECCION DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MORELOS.	2003.	ORGANO CONSTITUCIONAL AUTONOMO.	ARTICULO 93
<b>NAYARIT</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE NAYARIT.	22 DE DICIEMBRE DE 2007	ORGANISMO PUBLICO DOTADO DE AUTONOMIA OPERATIVA, DE GESTION Y DECISION, CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO	ARTICULO 38
<b>NUEVO LEON</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEON	19 DE JULIO DE 2008	LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMO, ESPECIALIZADO E IMPARCIAL,	ARTICULO 87
<b>OAXACA</b>	LEY DE TRNSPERENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE OAXACA.	15 DE MARZO DE 2008	ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO.	ARTICULO 47
<b>PUEBLA</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA.	16 DE AGOSTO DE 2004.	ORGANISMO AUTÓNOMO	ARTICULO 25
<b>QUERETARO</b>	LEY ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ESTADO DE QUERETARO	27 DE SEPTIEMBRE DE 2002.	ORGANISMO ESPECIALIZADO E IMPARCIAL, CON AUTONOMÍA OPERATIVA, DE GESTIÓN Y DE DECISIÓN.	ARTICULO 29
<b>QUINTANA ROO</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.	31 DE MAYO DE 2004.	ORGANO PÚBLICO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO.	ARTICULO 38
<b>SAN LUIS POTOSI</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.	18 DE OCTUBRE DE 2007.	ORGANO AUTONOMO DE AUTORIDAD, PROMOCIÓN, DIFUSIÓN E INVESTIGACIÓN.	ARTICULO 81
<b>SINALOA</b>	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA.	26 DE ABRIL DE 2002.	ORGANISMO CON AUTONOMIA PATRIMONIAL	ARTICULO 37

<b>SONORA</b>	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA.	25 DE FEBRERO DE 2005.	ES UN ORGANO DEL CONGRESO DEL ESTADO CON AUTONOMIA TECNICA, DE GESTION Y DE ORGANIZACIÓN.	ARTICULO 7
<b>TABASCO</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO.	10 DE FEBRERO DE 2007.	ORGANISMO AUTÓNOMO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO.	ARTICULO 18
<b>TAMAULIPAS</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS.	05 DE JULIO DE 2007.	ORGANISMO AUTÓNOMO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO.	ARTÍCULO 62
<b>TLAXCALA</b>	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA.	17 DE DICIEMBRE DE 2009.	ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO.	ARTÍCULO 73
<b>VERACRUZ</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE INGACIO DE LA LLAVE.	27 DE FEBRERO DE 2007.	ORGANISMO AUTÓNOMO DEL ESTADO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO.	ARTÍCULO 30
<b>YUCATÁN</b>	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE YUCATÁN.	18 DE AGOSTO DE 2008.	ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO.	ARTÍCULO 27
<b>ZACATECAS</b>	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE ZACATECAS.	14 DE JULIO DE 2004	ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.	ARTÍCULO 37
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	28 DE MARZO DE 2008	ORGANO AUTÓNOMO DEL DISTRITO FEDERAL CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO.	ARTÍCULO 63

### 3.2 EL INTERNET COMO DERECHO COMPLEMENTARIO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información está relacionado de forma íntima con las nuevas tecnologías que permiten diversificar a gran escala la vía para ejercitarlo, por esta razón sus claras ventajas para un mundo en proceso de globalización, requieren desde luego el lógico uso de las herramientas que pueden facilitar en gran medida la participación ciudadana.

Desde la invención del Internet en la década de 1960 hasta nuestros días, el número de cibernautas ha crecido exponencialmente hasta llegar a los dos billones de personas con acceso a esta tecnología.<sup>110</sup> Lo que indica la dimensión que en la siguiente década puede tener en muchas partes del país, aun en Oaxaca, donde no obstante, existen más televisiones que computadoras en los hogares oaxaqueños, pero que son las generaciones más jóvenes las que están creciendo con esta formidable herramienta que puede poner el acceso de la información a cualquier parte.

*El internet es uno de los más poderosos instrumentos del siglo 21 para incrementar la transparencia en el ejercicio del poder, el acceso a la información y para facilitar una participación ciudadana activa en la construcción de sociedades democráticas<sup>111</sup>.*

Tal y como se desprende del Acta A/HRC/17/27 de la ONU, el acceso al Internet tiene dos dimensiones importantes:

1. El acceso al contenido en línea;
2. La habilitación tecnológica para operar el internet;

Éstas dos dimensiones de las cuales la segunda se funda en los problemas socio económicos y de infraestructura que un estado requiere, la primera dimensión –el acceso al contenido en línea- tiene una íntima relación con el acceso a la información pública, pues incluso el artículo 10° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Oaxaca, señala:

*La información a que se refiere el artículo 9 deberá estar a disposición del público, a través de medios electrónicos de comunicación. Los sujetos obligados deberán 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.*

*Los sujetos obligados deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea (...)*

---

<sup>110</sup> International Telecommunication Union, StatShot No. 5, Enero del 2011. Disponible en: <http://itu.int/net/pressoffice/stats/2011/01/index.aspx>

<sup>111</sup> Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Fran La Rue. Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Human Rights Council. 17° Sesión. A/HRC/17/27. Pp. 4.

Como puede advertirse del texto de la Ley mencionado arriba, las dos dimensiones del internet se configuran en dicho artículo, pues por un lado los sujetos obligados deben preparar la automatización y publicación en línea de los contenidos de información pública y por el otro, está la obligación de los sujetos obligados de contar con la habilitación tecnológica que permita el acceso de los interesados a dicho contenido.

El internet representa pues, un paso hacia la interacción entre la ciudadanía y el gobierno pero que además permite que la sociedad tenga acceso a toda una gama de información y conocimientos que contribuyan a descubrir nuevas formas de progresos y visiones para el desarrollo de toda una sociedad.

Pero también,, el internet se ha convertido en una herramienta mediante la cual se puede ejercitar el derecho a la libre expresión, garantizado en el artículo 19 de la declaración Universal de los derechos Humanos y la Convención internacional de Políticos de los Ciudadanos.

Por tal razón, pensamos que el internet es un derecho complementario o habilitador de otros derechos como el de la libre expresión, acceso a la información, económico, social y cultural. Es decir, que el internet permita la realización de otros derechos humanos como el acceso al conocimiento y la cultura.

Es conveniente también, entrar al estudio y análisis de los problemas que conllevan una herramienta tan poderosa como el internet, pues requieren una regularización imparcial y equitativa que permita equilibrar otros derechos como la dignidad, la privacidad y la libertad de acceso y difusión de la información. El debate reside en los estándares y formas o instituciones que entran a regular esta herramienta tecnológica, pues bloquear, *hackear*, o filtrar información de acceso restringido también constituyen violaciones a otros derechos que deben ser protegidos.

Un paso necesario del acceso a la información a través del internet es la inclusión de las minorías a dichos beneficios. Mientras tanto, para el Estado de Oaxaca, cuya extensión y compleja realidad ja quedado sintetizada en líneas anteriores, ésta herramienta constituye sin duda, indispensable para acceder a la información completa, veraz, oportuna, actualizada y fácil para la mayoría de las personas interesadas en conocer sobre las cuestiones pública de la administración estatal.

### **3.3 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN OAXACA**

#### **I. Antecedentes.**

En Oaxaca, el primer paso legislativo hacia la instauración de la transparencia gubernamental se dio el día 16 de septiembre del 2006, fecha en que se publicó la primer Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, la cual nunca tuvo aplicación en

virtud de que dentro del transitorio Primero establecía que la presente ley entraría en vigor dieciocho meses después de su publicación además de otros seis meses adicionales para los Consejeros a fin de publicar los reglamentos correspondientes, y doce meses al Congreso del Estado para hacer las adecuaciones legales, ello aunado a que no contaba con un procedimiento claro sobre el Acceso a la Información, sino que dejaba en competencia de cada órgano establecer el sistema por el cual daría curso a las solicitudes, limitándose a señalar un plazo de 15 días para responderlas.

Sin embargo a diferencia de la Ley en vigor (2008) la del 2006, sí definía el concepto de Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:

Es el derecho que tiene toda persona física o moral para acceder a la información generada por los sujetos obligados, en la forma y términos que establece esta Ley, en todo lo relacionado con el ejercicio del poder público, sin más limitaciones que las expresamente previstas en la misma.

Así mismo tenía un Capítulo del “Proceso de Acuerdo de Reserva”, un Título de “Cultura de la Transparencia” en donde establece los derechos y obligaciones, establecidos en el artículo 37:

El diálogo permanente, respetuoso, tolerante y constructivo entre gobierno y comunidad.

La colaboración corresponsable, constructiva y armónica entre gobierno y comunidad, para prevenir, analizar y resolver los problemas de interés público;

La gobernabilidad democrática de derecho

Existen diferencias sustanciales entre las dos leyes además de las meras procedimentales, por ejemplo la abrogada establecía en el artículo 15 que en materia financiera, fiscal y política, el derecho de acceso a la información, sólo podrá ser ejercido por los mexicanos, en clara contradicción con lo establecido por el artículo 6° fracción III de la CPEUM que señala que

“toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública.

## **II. Análisis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca**

Podemos decir que el espíritu de la Ley abrogada está recogida por la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 15 de marzo del 2008, entrando en vigor el día 21 de Julio del mismo año y estableciendo el plazo de un año exclusivamente para dar cumplimiento a la publicación de la información de oficio.

La ley en vigor, contiene cinco Títulos y diversos Capítulos:

En el Título Primero de “Disposiciones Generales”, aborda la finalidad de la ley como es garantizar que toda persona tenga acceso a la información. Define diversos conceptos, establece cuales son los sujetos obligados, las obligaciones generales y particulares de cada poder y órgano del Estado, la información reservada y confidencial, así como la gestión documental y archivística.

El Título Segundo corresponde a la “Protección de Datos Personales” en poder de los sujetos obligados con sus respectivos principios y procedimientos, también contiene el relativo a la integración de Unidades de Enlace, Comités de Información, y del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, en que a diferencia de la ley del 2006, el Instituto está compuesto por Comisionados con duración de 6 años y no de Consejeros por 4 años como se estableció con anterioridad en la Ley del 2006.

El Título Cuarto del “Acceso a la Información” establece el procedimiento, plazos, modalidades y diversas disposiciones que mejoran en gran medida las omisiones de la ley del 2006, que además incluye la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición

electrónica toda su información, también contiene lineamientos de la substanciación del recurso de revisión.

Finalmente, el Título Quinto, dispone las “Responsabilidades y Sanciones” de los Servidores Públicos que incurran en faltas y violaciones a la ley vigente.

Es necesario resaltar que aparejada a la aplicación de la LTAIPEO vigente, están otras leyes como la Ley de Archivos, Ley de Protección de Datos Personales, el reglamento Interior del Recurso de Revisión y demás procedimientos del Instituto, así como el Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, todos del Estado de Oaxaca.

Esta nueva ley, además incluye además nuevos mecanismos en el procedimiento de acceso a la información, entre los que destacan, el Transitorio Sexto que establece los sistemas electrónicos:

Los sujetos obligados deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere esta Ley, a más tardar dentro de un año a partir de la entrada en vigor de la misma. El plazo establecido sólo obliga a los Municipios con población superior a setenta mil habitantes.

Este último párrafo en que sólo obliga a los Municipios con población superior a 70 mil habitantes, ha dado lugar a que algunos municipios incluidos en esta excepción se nieguen a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, alegando que es inaplicable para ellos, puesto que además el artículo Transitorio Noveno establece:

*Los Municipios con población menor a setenta mil habitantes, tendrán el carácter de sujetos obligados en la medida que cuenten con los recursos materiales y presupuestarios suficientes para el cumplimiento de la presente Ley, correspondiendo al Instituto dictar los lineamientos generales para la incorporación de los Municipios al régimen prescrito por este ordenamiento.*

Es decir que en virtud de la confusión que despiertan los artículos Transitorios enumerados, ha originado que municipios como Santo Domingo Tomaltepec hayan enviado comunicaciones al Instituto Estatal de Acceso a la información Pública de Oaxaca, argumentando que ellos están exentos de recibir solicitudes de información y recursos de revisión en virtud de tales consideraciones.

De tal forma que el Instituto se ha expedido Criterios como el CPJ-004-2008 con el rubro:

“INFORMACIÓN PÚBLICA DE OFICIO. EL CUMPLIMIENTO DE ESTA OBLIGACIÓN ES DE CARÁCTER PROGRESIVO POR LO QUE SUJETOS OBLIGADOS TIENEN COMO FECHA LÍMITE EL 21 DE JULIO DE 2009 PARA COMPLETARLA Y PONERLA A DISPOSICIÓN DE LOS SOLICITANTES”.

En el que establece, la inaplazable tarea de iniciar las actividades en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, independientemente del número de habitantes, sistema de gobierno, lugar o partido político, en virtud de que aunque los artículos transitorios precisan un *vacatio legis* de las obligaciones electrónicas, es decir de contar con los medios de difusión de las fracciones establecidas en el artículo 9° y demás, ello dispuso así el legislador como una medida transitoria estableciendo un plazo razonable de un año para crear páginas electrónicas (web) a través del cual los ciudadanos tuvieran expedités de consultar la información pública de oficio del sujeto obligado de que trate. Más adelante revisaremos en qué consisten estas obligaciones específicamente y cuales han sido los problemas municipales y las soluciones que ha impulsado el Instituto.

El derecho de Acceso a la Información Pública en Oaxaca, ha sido un desarrollo de la cultura cívica, y una conciencia política responsable. En virtud de que si bien el DAI está garantizado constitucionalmente, es decir, tiene el rango de garantía individual, la realidad es que mientras persista el desinterés en la participación cívica de contraloría ciudadana, ésta “desafección ciudadana<sup>112</sup>” causada por la crisis de legitimidad de las instituciones y el cansancio

---

<sup>112</sup> SANCHEZ CANSECO, José Luis et al. La Cultura de la Transparencia. Concurso nacional de ensayo. No. II. Categoría profesionales. Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oficio. Oaxaca. 2009. Pp. 17

democrático que hay que vencer, la democracia se robustece en la transparencia. Por ello, en Oaxaca como en muchas otras partes de México, romper la desafección cívica del ejercicio de un derecho es vital para fortalecer la vida democrática, institucional y cívica de un estado.

Sobre esta línea los objetivos de la LTAIPEO son:

**ARTÍCULO 4.** Son objetivos de esta Ley:

- 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 información oportuna, verificable, inteligible y relevante que generan los sujetos obligados, a fin de impulsar la contraloría ciudadana y el combate a la corrupción;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible;
- V. Mejorar los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la evaluación de las políticas públicas;
- VI. Mejorar el manejo, organización, clasificación y archivo de los documentos; y uso de la información pública; y
- VII. Contribuir a la consolidación de la democracia y la plena vigencia del estado de derecho.

En Oaxaca, “la transparencia y la rendición de cuentas son fenómenos constructivos (...) sin embargo todavía no se le ha dado la magnitud e importancia que como instrumento de control ciudadano tienen, además de la ventaja para legitimar a nuestros sistemas, concretamente el poder público, y en consecuencia, atenuar los índices de desafección ciudadana que tenemos<sup>113</sup>”.

Debemos resaltar que las principales fallas de la LTAIPEO, son las siguientes:

1. No existe una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establezca las condiciones mínimas del ejercicio de este derecho por lo que las entidades federativas legislan sistemas de acceso al DAI en forma irregular y a veces

---

<sup>113</sup> SANCHEZ. Óp. Cit. Pp. 26

involucionista al curso nacional, debido en parte a que un derecho constitucional como es el DAI debe disponer de un marco general común a todos los Estado y un una división de competencias como ocurre con la federal y las estatales<sup>114</sup>.

2. El rango constitucional del Instituto Estatal de Acceso a la Información no está expresamente reconocido en la Ley dando lugar a inconsistencias dentro de ésta en cuanto a la no-definitividad de sus resoluciones que son revisadas en alzada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
3. El recurso de revisión como medio de defensa de los solicitantes contra la inconformidad con la entrega o no de la información, contiene plazos que duran hasta tres meses en resolver un asunto aun cuando es ha automatizado el sistema de impugnación por internet reduciendo los plazos.
4. La figura de la “afirmativa ficta” ha generado confusión desde su implementación debido a que es inequitativo en cuanto a los plazos para impugnar una falta de respuesta del sujeto obligado al solicitante (15 días) y en este caso la autoridad tiene todavía 10 días más para que otorgue la información y proceda el recurso (art. 69 fracción V de la LTAIPEO). El pleno del Instituto ha generado los siguientes criterios CPJ-007-2009 y CPJ-001/2009 los cuales contribuyen todavía más a su confusión.
5. El instituto carece de medios efectivos para hacer cumplir sus determinaciones en caso de incumplimiento de estos o de omisión en la publicación de la información de oficio que establece la ley, en virtud de que si bien tiene la facultad de hacer “observaciones” y “recomendaciones” éstos no revisten ningún carácter vinculante a los sujetos obligados y más en el caso de los municipios investidos de “autonomía” bajo el cual se escudan para incumplir las resoluciones sin que exista determinación expresa en la ley sobre quién es el responsable de imponer la sanción que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Municipios del Estado de Oaxaca, tal y como fue el caso del municipio de Zaachila, el cual se examinará más adelante.

---

<sup>114</sup> Conferencia impartida en el CECAD de Oaxaca por el Dr. Ernesto Villanueva, organizado por el IEAIP. 2009.

Estos son algunos de los más importantes problemas que enfrenta la transparencia desde su propia Ley, que no obstante se ha ido perfeccionando con la generación de lineamientos, normatividad interna del instituto y criterios que el Consejo general ha sustentado a partir de los recurso de revisión interpuestos.

### **III. ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2011**

La “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Oaxaca” del 1° de Diciembre del 2010, presentada por el Gobernador Constitucional del Estado, el Lic. Gabino Cué Monteagudo a la LXI Legislatura del Congreso, consideraba diversas reformas en las que se planteó como justificación de ellas, la reformulación del marco legal para la transición y consolidación de la democracia en el Estado, la gobernabilidad y fortalecer el Estado de Derecho.

Se planteó en términos llanos, “una nueva estructura e institucionalidad del poder público”, en suma porque aunque institucionalmente existen procesos para la democracia, en la realidad no funcionan ni reconocen derechos y facultades indispensables para realizar la democracia eficaz.

Los Cinco ejes de la reforma fueron los siguientes:

1. Una nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.
2. El fortalecimiento al Poder Judicial.
3. La autonomía de los Órganos de Estado.
4. La instauración de los Mecanismo de Democracia Directa.
5. Una nueva Gestión Pública responsable con orientación social.

En cuanto al tema de la presente tesis, nos enfocaremos a analizar de manera sucinta la propuesta 3 y 4, es decir la autonomía de los órganos de estado y la instauración de mecanismos de democracia directa.

La reforma a la Constitución del Estado de Oaxaca fue aprobada por el voto unánime del Congreso del Estado el día 4 de abril del 2011. No obstante, la iniciativa presentada por el Gobernador sufrió modificaciones que derivaron en virtud de las mesas de discusión que formuló el Congreso con especialistas en las diversas materias.

En cuanto al tema de la autonomía de los órganos del estado, entre los que se relaciona con el entonces Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, la reforma plantea su inclusión como órgano autónomo, lo cual no estaba expresamente indicado en el texto constitucional, así también se eleva a rango la definición de que (art. 114) “los órganos autónomos del Estado con entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”.

Sin embargo el aspecto más interesante en el marco constitucional del Estado, es la facultad que se les confiere a éstos órganos como el de transparencia, para presentar Iniciativas de Ley en el orden de su competencia, presentar además acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como imponer sanciones administrativas.

También se plantea que la elección de los Comisionados que integran dicho órgano garante de la transparencia, sea electo mediante convocatoria pública y la imposibilidad que los servidores públicos como diputados, secretarios o representantes de partidos en los dos años inmediatos anteriores puedan ser electos. Lo que abre la puerta a la participación ciudadana en órganos de trascendencia democrática para el Estado.

En cuanto al tema de los Mecanismos de Democracia Directa, se reforman los artículos 23 fracción I, 24 fracción I y 25 de la Constitución.

Cabe recordar que en el texto constitucional ya se encontraba la facultad de los ciudadanos para iniciar leyes, pero además se incluyó:

I. El Plebiscito;

II. El Referéndum positivo;

Estos dos últimos sistemas de participación, ya se encontraban mencionados en la Constitución local, aunque no se han regulado ni precisado, cuestión que realizó la reforma.

III. Procedimiento de Revocación de Mandato;

IV. Obligación de celebrar sesiones de Cabildo Abierto y Transparente; es decir que los Ayuntamientos deberán realizar periódicamente sesiones de cabildo en las cuales los ciudadanos puedan participar con voz pero sin voto, en temas de relevancia para el municipio, establecidos mediante convocatoria pública previa;

V. Obligación de realizar Audiencias Públicas para que el gobernado pueda presentar directamente al gobernante sus demandas; el procedimiento se regulará en la legislación secundaria;

VI. Consejos Consultivos Ciudadanos, que serán el puente entre ciudadanos y autoridades para la consulta especializada en temas y sus integrantes son honoríficos. Los órganos autónomos tienen la obligación de crearlos.

Derivado de los artículos transitorios, se establece el plazo perentorio de 180 días siguientes al día de su publicación para que el Congreso del Estado expida las leyes secundarias conferidas mediante las reformas a la Constitución. Y es que aquí radica uno de los principales retos de la LXI Legislatura pues son varias leyes las que habría que aprobar, empezando por dos indispensables, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la cual en realidad ya existe pero requeriría adecuaciones y mejoras para un mejor desempeño en relación con las recientes reformas; y por consiguiente la Ley de Participación Ciudadana, en donde entrarían los aspectos de la revocación de mandatos, plebiscito, referéndum, etc. Pues cabe resalta que diversas organizaciones antes de dicha reforma constitucional, ya han presentado iniciativas de Ley de Participación Ciudadana.

#### **IV. EL INSTITUTO ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE OAXACA Y SU GESTION EN LOS MUNICIPIOS.**

El IEAIP, órgano autónomo surgido de la publicación de la Ley del 2008 antes mencionada en que la LX Legislatura del Congreso del Estado designó como Comisionados a los Licenciados Genaro Víctor Vásquez Colmenares, Alicia Aguilar Castro y Raúl Ávila Ortiz, el primero como Presidente del Consejo General desde el 2008 y reelecto por otros dos años en el 2010, por su parte recientemente renunció la Comisionada Alicia Aguilar Castro y en sustitución fue nombrada la Licenciada Soledad Rojas Walls, actualmente con licencia por problemas de salud.

Para el ejercicio de 2010 el H. Congreso del Estado asignó al Instituto 27 millones 272 mil 563 pesos: de los cuales se ejerció en el transcurso del año el 99.08 %, reintegrando a la Secretaría de Finanzas el saldo no ejercido. Las aplicaciones traducidas en porcentajes fueron las siguientes: 70.07 % se aplicó para Servicios Personales; 3.81 % al rubro de Materiales y Suministros, el 23.60 % para Servicios Generales; 0.22 % a pensiones y jubilaciones y finalmente 1.37% a bienes muebles

Históricamente ha tenido un aumento presupuestal ya que en el año 2008 fue de 14 millones y al 2009 fue de 25 millones de pesos.

Mientras que las metas y objetivos del IEAIP para el 2010 fueron:

1. Lograr la modernización administrativa gubernamental en el estado, transparentando la gestión pública para garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados.
2. Mejorar los niveles de participación ciudadana en la sociedad en general.
3. Promocionar la cultura de la transparencia y protección de datos personales.
4. Mejorar el manejo, organización, clasificación de los documentos y el uso de la información pública.
5. Proveer lo necesario para que toda persona logre acceder a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos.

Dentro del marco estadístico de solicitudes de información hechas en lo que va de existencia del IEAIP, es decir del 2008 a la fecha 2010, el porcentaje ha crecido a niveles satisfactorio, pues de las 496 solicitudes que fueron en el 2008, subió en el año 2009 a 2671 solicitudes, mientras que a mayo del 2010 el número de solicitudes de información es de 3218 de las cuales 318 fueron por medio físicos y las demás electrónicas. Ello demuestra el impacto que ha tenido la difusión de la transparencia generando un crecimiento significativo, y podemos decir que ello se ha debido a la facilidad que significa hacer una pregunta a la autoridad hoy en día.

Pues hay que destacar que el principal medio para solicitar información es el electrónico, mediante el Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública (SIEAIP) cuyo diseño consiste en facilitar y por tanto agilizar el trámite de solicitudes de información que son notificadas vía correo electrónico a los sujetos obligados.

Sin embargo un gran número de ayuntamientos principalmente los identificados bajo el régimen de usos y costumbres, aun no cuentan con sistema digitales que permitan la comunicación inmediata entre los solicitantes y las autoridades, pues se ha visto el IEAIP en la necesidad de dar curso a su costa del envío de las solicitudes de información vía postal, pero en algunos casos ocurre que no es posible dar seguimiento a dicha solicitud, sobre si fue efectivamente recibida puesto que el servicio postal mexicano en ciertas localidad no llega hasta los municipios a que fueron enviadas sino que las deja en la cabecera municipal del

distrito y se comunica para que la autoridad vaya a recoger la solicitud, cuestión que pocas veces ha ocurrido.

Sin embargo son varios los casos en que se interpuso el recurso de revisión contra el sujeto obligado ayuntamiento por la falta de respuesta, en dichos casos los recursos tienen que suspenderse porque la autoridad alega no haber tenido conocimiento de la solicitud y con base en un debido proceso se le repone en el tiempo para dar respuesta lo que definitivamente supone un retraso de hasta dos meses para obtener la respuesta de un ayuntamiento sobre una pregunta en particular.

Ahora bien, en el año 2008 se resolvieron 14 recursos de revisión, mientras que para el 2009 fueron 41, exactamente el doble, mientras que en el año 2010 fueron 132 recursos de revisión.

Derivado de lo anterior, los Comisionados han establecido 55 criterios entre los que destacan los emanados del 2009 y 2010 sobre interpretación, alcances y procedimientos relativos al Recurso de Revisión y que más adelante en el capítulo correspondiente a este rubro se abordará.

En el reciente Tercer Informe de Labores que el Instituto rindió ante la LXI Legislatura del Congreso del Estado, fue duramente criticada la imparcialidad del Instituto ante los descalificativos partidistas en el nombramiento de los Comisionados que están bajo la tendencia del PRI, no obstante, lejos de las acusaciones personales en el ámbito de la frustración partidista, durante los posicionamientos que hicieron las diversas fuerzas políticas del Congreso, los diputados en suma hicieron gala de un desconocimiento del derecho de Acceso a la Información, cuando interpelaron al Comisionado Presidente sobre por qué no había investigado y transparentado el ejercicio del presupuesto del sexenio del Gobernador Ulises Ruiz Ortiz, lo que puso de manifiesto una de las incapacidades legales del IEAIP para investigar de oficio problemas financieros del gobierno sin que medie solicitud de información previa. Así mismo dentro de las críticas que hizo la fracción del PRD fue la relativa a una de los problemas que son evidentes en el estado y que en el IEAIP ha basado el ejercicio de acceso a la información derivado de la tendencia nacional, esto es la utilización de los medios electrónicos para realizar solicitudes de información cuando en Oaxaca sólo uno de cada diez

hogares cuenta con una computadora, esto a todas luces es un impedimento al acceso a la información en términos de oportunidades computacionales de la población aun cuando el uso del internet creció 20.6 % a nivel nacional<sup>115</sup>. Sin embargo la utilización de medios físicos para acceder a la información es aun un tema relegado en parte porque no existe voluntad social para aplicar solicitudes de información en formatos físicos y segunda porque el derecho de acceso está volcado hacia las nuevas tecnologías sin las cuales en la realidad, no existía cumplimiento de los principios de expedites, oportunidad y universalidad. Este tema será abordado con mayor profundidad en el capítulo correspondiente a este problema.

A pesar de la críticas que se han generado al IEAIP por cuestiones políticas, es incuestionable la laboriosidad del personal que ahí trabaja, pues a pesar de las difíciles limitaciones para influir en la transparencia en un estado como Oaxaca, se ha logrado un significativo avance en esta materia, y que pone a Oaxaca dentro de la esfera de los diez mejores institutos, así también en cuanto a su portal de internet, la página del instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca, está calificada en el tercer sitio después de los portales de Jalisco y Chiapas<sup>116</sup>.

Es importante destacar la labor que se ha hecho con la finalidad de publicar la información que establece la ley a través de la creación de sitios de internet de cada municipio donde de forma gratuita el instituto alberga la página con los contenidos que los ayuntamientos deseen darle al sitio con la única condición de que sea publicada la mayor parte de la información establecida por ley. Al momento se tienen creados 42 portales de internet para los municipios, este programa implementado se conoce dentro del plan de Trabajo Institucional como Programa de Asistencia Técnica, que además consiste en la asesoría en diversos temas como uso del “siaeip”, archivística y datos personales.

---

<sup>115</sup> SANCHEZ, Verónica. EL IMPARCIAL. Local. 9 diciembre del 2010. Pág. 5A

<sup>116</sup> SANDOVAL ALMAZAN, Rodrigo. Universidad Autónoma del Estado de México. Reporte 2010. Medición de portales de transparencia mexicanos. Disponible en Internet.

[http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/2961/Portales\\_Transp2010\\_multimedia.pdf](http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/2961/Portales_Transp2010_multimedia.pdf)

### **CAPÍTULO III. LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL: Geografía de sus problemas.**

#### **1. Los Municipios bajo la lupa de la Transparencia. Un acercamiento a su realidad.**

Con la entrada en vigor de las reformas a los artículos 6° y 3° constitucionales, federal y local respectivamente, el derecho de acceso a la información también contemplado por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. IV) así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19.1) contempla que el ejercicio de esta prerrogativa corresponde a toda persona para atraerse de información, informar y ser informada.

Si bien dice el maestro Carlos Ignacio Garzón, *“el acceso a la información pública municipal depende, pues, de la emisión por parte de las Legislaturas, de leyes que aborden el tema, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, a fin de que los Ayuntamientos ejerzan la función reglamentaria que les corresponde”*<sup>117</sup>, no es menos cierto que los Ayuntamientos pueden ampliar y mejorar este derecho a través de la reglamentación facultada por el Art. 115 de la Constitución Federal a fin de regular los procedimientos administrativos de su competencia.

Pero cabría preguntarse ¿Pueden los Ayuntamientos establecer el derecho de acceso a la información dentro de su competencia, aun cuando no existiera ley estatal que lo regule?

La respuesta a nuestra consideración es que sí podría, pues derivado de la disposición federal los Ayuntamientos podrían reglamentar el ejercicio de tal derecho dentro de la exclusiva competencia municipal de que se trate, en tanto se expide la disposición local, en virtud del principio de autonomía reglamentaria y universalidad de los derechos humanos.

Sin embargo, el trabajo de transparencia municipal requiere medidas particulares al caso municipal de Oaxaca por las siguientes razones:

---

<sup>117</sup> REYES GARZÓN, Ignacio. Derecho de Acceso a la Información Pública Municipal. Diccionario de Derecho de la Información. VILLANUEVA, Ernesto. [Coord.] Miguel Ángel Porrúa. México. 2009. Pp. 435

Los municipios oaxaqueños albergan una variada y múltiple composición cultural, destacando la existencia de 16 grupos étnicos con sus respectivos lenguajes y dialectos. Estas circunstancias dan a Oaxaca un perfil exclusivo en comparación con el resto de las Entidades Federativas.

La grave problemática que aqueja a muchas –si no todas- las administraciones municipales, son los síntomas de ingobernabilidad y desdén hacia el orden legal, pero también a la próspera corrupción que ha surgido por la malversación del gasto pública, ejemplo de ello, son los siguientes municipios a los que la Auditoría Superior del Estado les detectó anomalías<sup>118</sup>:

1. Tlacolula.
2. Santa Lucía del Camino
3. Jalapa de Díaz
4. San Pedro y San Pablo Teposcolula
5. Tepepan de la Unión
6. San José Chiltepec

Pero también se señala que en el 2010 sólo 62 municipios de un universo de 570 ayuntamiento, comprobaron el uso de recursos del ramo 28 y 33 en el ejercicio fiscal 2009, lo que lleva a que el restante (508) sean sujetos a sanción administrativa, aunque debe resaltarse que también se debe a los problemas en las comunidades<sup>119</sup>.

De los municipios que han tenido problemas de tomas de palacio, destitución de funcionarios, o altercados violentos han sido los siguientes<sup>120</sup>:

1. San Juan Copala
2. San José del Progreso
3. Tlacolula de Matamoros

---

<sup>118</sup> MEDRANO, Juan C. “La ASE detecta anomalías en municipios”, periódico Tiempo, Oaxaca. 1/marzo/2010, sección Información. P.6.

<sup>119</sup> LOPEZ, Citlalli. “Sólo 62 municipios entregan cuentas”, periódico Despertar, Oaxaca, 18/ Enero/ 2010. Sección Política. P.6

<sup>120</sup> GARCÍA MORALES, Ismael. “Cerró el año con conflictos en una docena de municipios”, periódico Noticias, Oaxaca, 01/01/2010. Sección Centro. 11.A; y ROBLES, Juan. Periódico A Diario. Oaxaca, 4/01/2010. P.4

4. Santo Domingo Ingenio
5. Villa Tejupan de la Unión
6. San Martín Toxpalan
7. San Mateo del Mar
8. Santa María del Mar
9. Mariscala de Juárez
10. Santiago Juxtlahuaca
11. San Pedro Topiltepec
12. Ixcatlán
13. Chalcatongo de Hidalgo
14. Acatlán de Pérez Figueroa
15. Santiago Amoltepec
16. Santiago Textitlán
17. Santa María Totolapilla
18. San Pedro Jilotepec
19. Cuilapam de Guerrero
20. San Pablo Cuatro Venados
21. Miahuatlán de Porfirio Díaz
22. San Jorge Nuchita
23. Villa de Etla
24. Jalapa de Díaz
25. Santa Lucía del Camino
26. San José Chiltepec

Además debemos destacar que parte de la problemática dentro de la rendición de cuentas y la gobernabilidad, radica en las posiciones extremas entre integrantes de los partidos políticos que en aquellos municipios donde existe dicho sistema política, desestabilizan el gobierno.

Muestra de ello es que en el Plan Municipal de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula (periodo 2008-2010), clasificaron como “amenazas” del municipio, la introducción de los partidos políticos y “otras religiones”<sup>121</sup>.

Nuestros 570 municipios están clasificados en dos categorías electorales: 152(26.6%), son de sistemas de partidos políticos y los 418 restantes (73.34%) del sistema de usos y costumbres.

CUADRO 1

PERIODO DE DURACION (AÑOS)	NORMAS CONSUECUDINARIAS	% DEL TOTAL DE MUNICIPIOS	PARTIDOS POLITICOS	%	TOTAL
1	59	10.35	-	-	59
1.5	27	4.74	-	-	27
2	2	0.35	-	-	2
3	330	57.9	152	26.66	482
TOTAL	418	73.34	152	26.66	570

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca

El primer grupo tiene un ejercicio de tres años y el segundo varia de uno a tres años (Ver cuadro No.1), por consecuencia, se dificulta la tarea de difundir y hacer comprensibles los aspectos jurídicos, técnicos-administrativos, así como la operación de la Transparencia, Rendición de Cuentas, Protección de Datos Personales y la Conservación de Archivos.

Debe destacarse que los Municipios de usos y costumbres son renuentes a desplazar sus sistemas normativos ancestrales, que en la mayoría de los casos pugnan con el orden jurídico constitucional. Por tal razón, es obvia su resistencia a adoptar nuevas formas de gobierno, lo cual crea dificultades en integrar los aspectos básicos de la información pública de oficio.

Y como señala Isidoro Yescas, “ la ausencia en la legislación electoral vigente de mecanismos de representación política de las minorías, que va de la mano con las exclusión de jóvenes, migrantes, mujeres y agencias municipales en los procesos de elección de autoridades

<sup>121</sup> Plan Municipal de desarrollo de Teotitlán del Valle. Periodo 2008-2010. Fecha de consulta [07/05/2011]Formato PDF. Pp. 13. Disponible en <http://www.teotitlandelvalle.gob.mx/>

municipales<sup>122</sup> repercute directamente en la estabilidad y gobernabilidad del Estado, no obstante mientras por cuestiones electorales no hay mecanismos de acceso, sí los hay por el contrario, en el caso del Derecho de Acceso a la Información Pública, que como dijimos adelante, es también un derecho político y universal.

Otros problemas son: La dificultad de incorporar a los Municipios a los modernos sistemas que requiere el ejercicio del derecho de acceso a la información pública; Su aislamiento por la carencia de medios de comunicación apropiados y la falta de preparación por parte de aquellos que ocupan el cargo de presidentes en los mismos además de los ciudadanos. (Ver cuadro No.3)

### CUADRO 3

#### OCUPACION DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES POR REGION DEL ESTADO

REGION	PROFESIONISTA	CAMPESINO	COMERCIANTE	OTROS	TOTAL
CAÑADA	9	26	6	4	45
COSTA	25	16	5	4	50
ISTMO	23	5	5	8	41
MIXTECA	57	74	17	17	165
SIERRA NORTE	10	45	2	11	68
SIERRA SUR	9	42	4	5	60
TUXTEPEC	10	7	1	2	20
VALLES CENTRALES	36	45	9	31	121
TOTAL	179	260	49	82	570
% DEL TOTAL DE MUNICIPIOS	31.40	45.61	8.60	14.39	100

Fuente: Directorio General de Presidentes Municipales por Municipio de la Secretaría General de Gobierno 2010.

Pero también el problema radica en el bajo nivel de calidad en los servicios educativos de Oaxaca, aunado al problema magisterial de la Sección XXII que daña el interés social de la educación por sobre el sindicalismo. Lo que ubica a Oaxaca en el penúltimo Estado, detrás de

<sup>122</sup> YESCAS, Isidoro. "Usos y Costumbres y gobernabilidad municipal", periódico Noticias. Sección Opinión, 22/08/2010. P. 14.A

Chiapas, en nivel de escolaridad, y donde el promedio los oaxaqueños mayores de 15 años tienen un promedio de estudios de 6.7 grados, es decir apenas el primero de secundaria<sup>123</sup>.

Uno de los vicios administrativos más frecuentes es el criterio patrimonialista que prevalece en materia de Archivos, ya que las autoridades municipales salientes se los llevan y las entrantes consecuentemente carecen de dicha información documental. Este fenómeno, al reproducirse cíclicamente, dificulta que la información esté al alcance de todos los ciudadanos.

Sin embargo, es justo señalar que en los Municipios de usos y costumbres las autoridades informan directamente a la comunidad todo lo relativo a sus actos de gobierno, lo que implica una transparente y periódica rendición de cuentas. Como es obvio, esta peculiaridad no se contempla en las variables y criterios establecidos por la Ley de Transparencia.

El Instituto ha luchado por lograr que 198 Ayuntamientos se incorporen a los sistemas electrónicos, o sea, solo el 34.74% del total. Esto ha sido posible gracias a la creación del sistema electrónico de acceso a la información pública, denominado SIEAIP. Este sistema es operado con la meta de agregar la incorporación progresiva de otros municipios. Cabe mencionar que el 65.26% del total de Municipios carecen de esta tecnología y que al 34.74% resulta imperativo capacitarlos.

Para lograr un cumplimiento efectivo y generalizado de las leyes de Transparencia, Protección de Datos Personales y de Archivos de Oaxaca, es necesaria la aplicación concurrente de otros ordenamientos locales como son; la Ley de Coordinación Fiscal 2010 y la Ley Estatal de Fiscalización. La primera porque establece que los Municipios, dentro de sus planes de desarrollo, deberán contar con herramientas tecnológicas (equipos de computo, internet, etc.) y la segunda, en cuanto dispone la asesoría y capacitación de los Municipios que dentro de esta tendencia modernizadora el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) deberá también implementar cursos sobre las nuevas tecnologías.

#### CUADRO

MUNICIPIOS	CUENTAN CON	INCORPORADO	SIN	TOTAL	%	DEL
------------	-------------	-------------	-----	-------	---	-----

<sup>123</sup> MEDRANO, Juan C. "Oaxaca, penúltimo sitio en escolaridad", periódico Tiempo. Sección Portada. 26/08/2010. I.6

	CORREO INSTITUCIONAL	AL SIEAIP	NINGUN SERVICIO		TOTAL DE MUNICIPIOS
Con internet	106	51	41	198	34.74
Sin internet	372	-	-	372	65.26

Fuente: Unidad de Informática y Sistemas del IEAIP. 2010

Todo lo anterior conduce a que el Estado de Oaxaca sea evaluado con una métrica de la Transparencia cuyos parámetros fueran aplicables no sólo a 4 municipios con más de 70 mil habitantes (Oaxaca de Juárez, Juchitán y Tuxtepec y Xoxocotlán) y a los 15 Sujetos Obligados de los Tres Poderes y Organismos Autónomos, sino que además tomara en cuenta a los demás municipios en los que se refleja la realidad existente y el trabajo realizado por el Instituto para fortalecer y extender la Transparencia por todo el Estado.

Otro factor que distorsiona la información real es el caso de los Municipios de Juchitán y Tuxtepec, que si bien disponen de los recursos económicos y tecnológicos necesarios, presentan cierta resistencia a la plena aplicación de las leyes ya mencionadas.

En contraste, municipios pequeños como San Jacinto Amilpas, Santo Domingo Tomaltepec, Tlaxiactac de Cabrera, San Bartolomé Quialana y Santo Domingo Chihuitán han aceptado sin reserva la asistencia técnica y jurídica para el diseño de sus portales electrónicos hospedados en la página electrónica del Instituto. Esto también sucede con otros 21 municipios que reciben el mismo tratamiento.

En lo que respecta a los 15 Sujetos Obligados de los 3 poderes y Organismos Autónomos elegidos para ser evaluados por la Comisión de Evaluación y Métrica de la Conferencia mexicana del Acceso a la Información (COMAIP) a través del Centro de Investigación y Docencia (CIDE), es importante resaltar que sus portales electrónicos incluyen una ventana de transparencia en la que figura la información pública de oficio, tal como lo marca la Ley.

Esto es resultado de las capacitaciones impartidas en el corto plazo por el Instituto a los servidores públicos de tales organismos, debiéndose destacar que, a pesar de que en Oaxaca la Ley de Transparencia entro en vigor apenas hace dos años, las páginas electrónicas de estos han iniciado un claro proceso de superación a partir de haberse elaborado y comenzado

a implementar en enero de 2010 por el Instituto, nuevos y más adecuados indicadores de la Información Pública de Oficio.

Téngase en cuenta que Oaxaca es la única entidad con 650 Sujetos Obligados y el penúltimo en haber iniciado, hace poco menos de dos años, sus funciones en materia de transparencia y temas conexos (Ver cuadro 4 y 5).

#### CUADRO 4

Sujetos Obligados por las Leyes de Transparencia y Protección de Datos
Poder Ejecutivo= 70 Sujetos Obligados
Poder Judicial= 1 Sujeto Obligado
Poder Legislativo= 1 Sujeto Obligado
O. Autónomos= 8 Sujetos Obligados
Municipios= 570 Sujetos Obligados
Total de Sujetos Obligados= 650 Sujetos Obligados

Fuente: Coordinación de Unidades de Enlace y Comités de Información de IEAIP

#### CUADRO 5

#### COMPARACION DE SUJETOS OBLIGADOS Y MUNICIPIOS QUE MANEJAN OTROS ESTADOS

	MUNICIPIOS	SUJETOS OBLIGADOS	AÑO DE INICIO
VERACRUZ	212	298	2007
PUEBLA	217	303	2006
ESTADO DE MEXICO	125	213	Julio 2006
OAXACA	570	650	Julio 2008

Fuente: Información Obtenida de los Órganos Garantes

Si bien la labor ha sido ardua desde la implementación de la Ley de Transparencia en Oaxaca, también es un hecho que la transformación de la administración municipal, hacia la plena realización del acceso a la información es un proceso lento, sin embargo el nivel e intensidad de participación de los actores ciudadanos en presionar estos cambios a través de solicitudes de información es una factor que debe tomarse en cuenta al momento de analizar dicho proceso que ha iniciado en Oaxaca.

Cabe señalar también que en todo el país e incluso internacionalmente, el acceso a la información pública funciona principalmente a través de sistemas electrónicos conectados a internet. Herramienta que facilita el manejo y transferencia de dichas solicitudes, sin embargo derivado del último censo de población 2010 hecho por el INEGI<sup>124</sup>, en México el crecimiento de usuarios con acceso de internet creció un 20.6 por ciento con respecto al 2009, lo que representa que 39.8 millones de mexicanos puede acceder a internet.

Contrasta con esta información que mientras en Estados como el Distrito Federal, Nuevo León o Baja California, cuatro de cada diez hogares tienen acceso a una computadora, en Oaxaca apenas 1 hogar de cada 10 cuenta con equipo de cómputo. Lo que agrava la difícil tarea de solicitar información a diversos sujetos obligados en el Estado de Oaxaca (650) y su respuesta. Este y otros problemas serán analizados más adelante.

La opacidad municipal ha sido criticada duramente por el CIDE, puesto que los municipios de todo el país vienen ejerciendo el 57% del presupuesto público, lo que representa un aumento del 150% en comparación con los últimos 20 años, y paralelamente la dependencia de los municipios con la federación. Es decir que si bien, hay mucho más recursos transferidos a los municipios a través de los ramos 28 y 33, los ingresos propios de los municipios no han crecido sino que se han reducido, debido en parte al sistema de subsidio a municipios y en parte por la costumbre y bajos niveles económicos de la población. No obstante la baja recaudación municipal, y la ausencia de la armonización presupuestal del país, es imposible constatar con veracidad la información que reportan los estados y ayuntamientos<sup>125</sup>.

Ejemplos como el municipio de Villa de Díaz Ordaz en Tlacolula, o incluso Villa de ETLA cuya población es significativa, la población no paga impuesto municipal por ningún concepto debido a que “así se acostumbra” y porque no existe credibilidad hacia el gobierno pues piensan que se llevarán el dinero, y mejor no paga. Este y otros factores que más adelante se verán han contribuido a la dificultad del terreno para acceder a la transparencia municipal.

---

<sup>124</sup> Sánchez, Verónica. Periódico EL IMPARCIAL. Sección Local. Página 5 A. Fecha 9 de diciembre del 2010. Oaxaca. Oax.

<sup>125</sup> Vladimir Campos. Periódico EL TIEMPO. Sección Opinión. Página 22. Fecha 13 de diciembre del 2010.

Sobre estas bases, los municipios requieren la implementación inmediata de acciones básicas para transparentar la gestión pública de éstos núcleos socios políticos e instancias de gobierno fundamentales para la gran estructura políticas que conforma nuestra federación mexicana.

Catorce acciones básicas para transparentar a los municipios<sup>126</sup>:

1. Transparentar las actividades en áreas críticas.
2. Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción personal.
3. Informar sobre los proveedores de los municipios.
4. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública.
5. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales.
6. Publicar los gastos de comunicación social y de representación.
7. Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios.
8. Difundir información sobre trámites y servicios municipales.
9. Difundir los reglamentos municipales.
10. Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad.
11. Brindar atención de calidad a la ciudadanía.
12. Crear y poner en acción los Consejos Municipales.
13. Garantizar que el cabildo funcione con criterios de transparencia.
14. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana.

---

<sup>126</sup> Transparencia: una puerta hacia la democracia. Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP). Chihuahua, México. 2011. Pp. 87

## **LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PARA LOS MUNICIPIOS DE OAXACA.**

Las obligaciones de transparencia para los municipios están dispuestos por los artículos 6° fracción II, 7°, 8°, 9°, 16, 22, 28, 36, 43, 45, 57, 62, 64, 68, 77, Tercero Transitorio, Sexto Transitorio, Séptimo Transitorio y Noveno Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública para el Estado de Oaxaca. De tales artículos se desprenden en ese orden las siguientes obligaciones básicas:

- A) Publicar la Información de oficio establecida por la Ley
- B) Recibir y contestar las solicitudes de información en los plazos establecidos.
- C) Preservar y organizar debidamente sus archivos documentales.
- D) Proteger los datos personales e información reservada.

Ahora bien, a continuación se hace una glosa de cada artículo que contemplan obligaciones específicas para los Ayuntamientos:

Art. 6° fracción II: Se dispone que serán sujetos obligados al cumplimiento de la presente Ley, toda los municipios del estado de Oaxaca.

Art. 7°: En este articulo se señalan propiamente cuales serán las obligaciones de los sujetos por la Ley, consistentes en documentar todo acto que derive del ejercicio de la función pública así como constituir y actualizar los sistemas de archivos; Tener disponible la información de pública de oficio correspondiente a los artículos 9 y 16 en el caso de municipios; Establecer los procedimientos de clasificación de la información; Asegurar la protección de los datos personas en su poder y otorgar a sus particulares el derecho ARCO; capacitar a sus servidores públicos en la materia; permitir el acceso al instituto a toda la información gubernamental y archivos para verificar el cumplimiento de la Ley; dar cumplimiento a las resoluciones del Instituto.

Art. 8º: Establecer los reglamentos o acuerdos de carácter general sobre el procedimiento interno para cumplir con los lineamientos dictados por el instituto, y aunque propiamente no es una obligación sino potestativa, es conveniente su cumplimiento.

Art. 9º: Dispone la información que se considera pública de oficio y deberá ser divulgada. Este artículo es común a todos los sujetos obligados del Estado, es decir los 650 en total, aunque en el caso de los municipios diversas fracciones como la II, IX y X se repiten en el artículo 16 de la Ley.

Art. 16. En el mismo sentido que el artículo 9º, es la información que particularmente deberán publicar los municipios.

Art. 22. Los sujetos obligados elaborarán semestralmente por rubros temáticos, el índice de expedientes clasificados de la información, es decir aquella que excepcionalmente no puede ser divulgada en términos del artículo 17 y correlativos.

Art. 28. Se señala en lo particular el capítulo relativo a la Gestión Documental y Archivos, relacionado con la fracción I y II del 7º de la Ley pero relacionada específicamente con la Ley de Archivos del Estado.

Art. 36. La responsabilidad de la adecuada protección de los datos personales en posesión de los municipios así como su acceso exclusivamente a sus titulares.

Art. 43 y 45. Contar con Unidad de Enlace y Comité de información con base en las facultades establecidas para el cumplimiento de la Ley.

Art. 57. Los Municipios no podrán condicionar la entrega de la información o justificación de su utilización o interés jurídico salvo en el caso de la información reservada o confidencial.

Art. 62. Esta obligación consiste en entregar la información tal y como se encuentran en sus archivos, es decir que no podrán modificar ni adecuar la información salvo las excepciones previstas por la Ley, sino darla tal y como están en sus archivos.

Art. 64. Contestar las solicitudes de información en un término máximo de 15 días hábiles, pudiendo prorrogarlo por un plazo igual cuando fundadamente se requiera más tiempo en virtud de la complejidad de la pregunta.

Art. 68. La Unidad de Enlace del Municipio está obligada a recibir y turnar dentro de los 3 días hábiles siguientes al Instituto, de los recursos de revisión interpuestos ante aquel.

Art. 77. Aquí se enumeran las diversas causales por las que podrá fincarse responsabilidad a los servidores públicos municipales que incurran en faltas graves conforme a los establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.

Tercero Transitorio. Establece que los sujetos obligados debieron constituir sus unidades de enlace y comité de información a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la fecha en que fue publicada la Ley.

Sexto Transitorio. Establece el término de un año a partir de la publicación de la Ley, para que los municipios con más de 70 mil habitantes cuenten con sistemas electrónicos para hacer uso remoto del derecho de acceso a la información pública. Los municipios que entran en este supuesto son: Oaxaca de Juárez, Juchitán, Tuxtepec, Salina Cruz y recientemente Xoxocotlán.

Séptimo Transitorio. Establece el plazo de un año a partir de la publicación de la Ley, a todos los sujetos obligados para que completen la organización y funcionamiento de sus sistema archivísticos.

Noveno Transitorio. Este artículo es confuso pues dicta que los demás municipios con población menor a setenta mil habitantes tendrán el carácter de sujetos obligados en la medida que cuenten con los recursos materiales y presupuestales suficientes para el cumplimiento de la presente Ley. Sin embargo cabe preguntarse hasta qué monto puede considerarse que un municipio ya cuenta con dichos recursos si bien todos reciben presupuesto de la federación, el estado y los propios. Además, en el transitorio Tercero se establece que la conformación de las estructuras de transparencia deberá hacerse con el personal y presupuesto asignado sin que deba forzosamente implicar erogaciones extraordinarias. Por lo que dicha confusión puede ser resuelto bajo el principio de máxima publicidad y por tanto todos los municipios están obligados a transparentar su función pública.

### **CULTURA DE LA TRANSPARENCIA Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL.**

Unos de los principales retos que enfrenta la transparencia en Oaxaca, consiste en dotar de la conciencia participativa a toda la población de Oaxaca. Esto significa que deberá promoverse entre la sociedad y los servidores públicos el novísimo derecho fundamental y humano que ha quedado definido en líneas anteriores. Sin embargo, esta tarea no es fácil, en primer término porque es inobjetable que es un derecho que para cuyo ejercicio se requieren condiciones previas tanto sociales, económicas y políticas. En el primer caso y muy complejo, los servidores públicos de los municipios han manifestado en repetidas ocasiones su inconformidad con dar a conocer información en su poder a personas ajenas a la comunidad bajo el argumento de que “para qué quieren esa información si no viven aquí y sólo desean hacer problemas y desestabilizar a la autoridad”. Pero también desde el lado de la sociedad es un tope dar conciencia de su necesidad de preguntar para transparentar las acciones del gobierno, pues aunque la mayoría desea que los recursos sean ocupados con equidad y certeza jurídica en beneficio de la comunidad, es un hecho que la complejidad del manejo de los recursos públicos destinados a los municipios a través de los ramos 28 y 33 no están fácilmente al alcance educativo y técnico de la mayor parte de la población. Pues la mayoría de la sociedad desea conocer cuánto ganan y cuanto dinero disponen para obras y qué obras se van a construir, es importante esta información sin duda, pero capacitar a los ciudadanos para que pregunten cada vez cosas más específicas sobre el “porqué” de los actos de

autoridad es un reto que deviene de la educación básica. Por su lado el nivel educativo de las autoridades municipales es un reto para la transparencia, puyes resguardados bajo el sistema de usos y costumbres alegan en algunos casos que la transparencia no es una costumbre de sus ayuntamientos y que por tanto no darán respuesta a las solicitudes.

No obstante, los índices que el instituto ha alcanzado en capacitación de ciudadanos tanto de servidores públicos es significativo. A continuación se presenta una gráfica de este reto:

**TABLA 2008**

**CAPACITACIONES.**

MES	NÚMERO DE MUNICIPIOS	NÚMERO DE PERSONAS
AGOSTO	38	131
SEPTIEMBRE	115	281
OCTUBRE	107	262
NOVIEMBRE	123	399
DICIEMBRE	97	324
<b><u>TOTAL</u></b>	480	1397

**TABLA 2009.**

**CAPACITACIONES.**

MES	NÚMERO DE MUNICIPIOS	NÚMERO DE PERSONAS
ENERO	3	16
FEBRERO	1	4

MRZO	3	25
ABRIL	38	190
MAYO	65	173
JUNIO	63	330
JULIO	10	17
AGOSTO	18	188
SEPTIEMBRE	99	270
OCTUBRE	49	131
NOVIEMBRE	17	88
<b>TOTAL</b>	<b>366</b>	<b>1432</b>

**TABLA 2010**

**CAPACITACIONES.**

MES	NÚMERO DE MUNICIPIOS	NÚMERO DE PERSONAS
ENERO	0	0
FEBRERO	41	54
MARZO	5	34
ABRIL	4	21

MAYO	22	62
JUNIO	6	42
JULIO	6	10
AGOSTO	92	284
SEPTIEMBRE	0	0
OCTUBRE	21	107
<b>TOTAL</b>	197	614

De lo anterior se desprende que en suma el total de municipios que han recibido capacitación asciende a 1,043 sujetos obligados, esto se puede explicar en el sentido de que existen ayuntamientos que han recibido hasta 5 capacitaciones en diversos temas y otros que apenas 1 ó 2 capacitaciones. Pero deja ver un problema esencial en el tema de la capacitación, y es que cuando a un sujeto obligado en específico se le capacita y finaliza su administración para la cual fue electo, se debe volver a capacitar desde el inicio a la siguiente administración, que llegan sin idea de cuáles son las obligaciones de transparencia para los municipios.

Ahora bien, en cuanto al número de servidores públicos, el total es de 3, 443 personas de diversos ayuntamientos. Una tarea que ha llevado a que numerosas personas a lo largo del estado inicien el efecto multiplicador de la transparencia en el estado.

Debe destacarse que no obstante que es importante dotar de capacitación a las autoridades, también lo es que la sociedad se informe y pregunte porque es donde reside la esencia del derecho a ser informado, dicha tarea debe iniciar desde las escuelas y las universidades. Por lo que el Instituto ha tenido la atinada decisión de crear el Programa de “Jugando con la

transparencia” dirigido a niños de primaria y el Programa “La transparencia de un mundo joven” dirigido a adolescentes de secundaria, en los cuales se imparte mensualmente clases en contenidos dirigidos a generar conciencia de la ética, la honestidad, el deber de ser informados y a preguntar. Sin embargo debería darse mayor alcance a todo el Estado e incluido en los planes de estudio, pues actualmente sólo funciona en la zona metropolitana mediante un convenio con el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca para incluir una asignatura de transparencia al mes.

## **¿CÓMO FUNCIONA LA TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS?**

### **INTEGRACIÓN DE UNIDAD DE ENLACE Y COMITÉ DE INFORMACIÓN.**

La Ley de la materia establece la estructura interna de cada sujeto obligado sobre la cual recae el trabajo de la transparencia, estas son dos figuras básicas: Unidad de Enlace y Comité de Información.

El primero es el encargado de servir de vínculo entre la sociedad y el sujeto obligado así como desahogar las facultades establecidas por el artículo 44 de la Ley y Lineamiento Séptimo para la regulación Interna de los Sujetos Obligados<sup>127</sup>, entre las que destacan recabar y difundir la información pública de oficio, actualizarla, recibir y dar trámite a las solicitudes de información y derechos ARCO, brindar asesoría a los solicitantes en la elaboración de solicitudes de información, realizar los trámites internos para dar respuesta y publicar la información, efectuar las notificaciones derivadas del procedimiento de solicitudes, enviar al instituto los informes que se le requieran, recibir y turnar los recursos de revisión interpuestos ante la unidad de enlace del sujeto obligado y todas las demás necesarias para que fluya efectivamente la información.

---

<sup>127</sup> Lineamiento para la Regulación Interna de los Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Oaxaca, en relación con el establecimiento y operación de sus comités de información y unidades de enlace. Publicado en el Diario Oficial el 19 de julio de 2008

Cabe mencionar que derivado del Lineamiento Décimo Primero citado, dentro de la figura de la Unidad de Enlace se puede nombrar a un encargado o auxiliar del titular quien fungirá como apoyo para el trámite de sus facultades, sin que los sustituya en la obligación principal, sino exclusivamente en el desahogo administrativo.

En cuanto al perfil del servidor público designado para fungir como Titular de la Unidad de Enlace, la Ley es omisa, sin embargo el Lineamiento Décimo Segundo establece que preferentemente deberá contar con poder de decisión en puestos como Director, Jefe de Unidad, Departamento o su equivalente. Así mismo se recomienda, tener conocimiento de la Ley, capacidad de lectura, comprensión y redacción, conocer las facultades de cada área parte del sujeto obligado, vocación de servicio, y habilidades de informática, entre otras.

Para el encargado, auxiliar o servidor público habilitado como también se le conoce, también tiene un perfil en el Lineamiento en comento, aunque preponderantemente administrativo y secretarial, se estima su carácter como “representantes” del Titular de la Unidad de Enlace. (Lineamiento Vigésimo)

Al respecto, el Código de Buenas Prácticas del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) establece que compete a la Unidad de Enlace, además, proponer al Comité de Información los procesos que contribuyan a la mejor eficiencia del acceso a la información en cada sujeto obligado<sup>128</sup>.

También existen características físicas que es recomendable deban reunir las Unidades de Enlace. Los recursos con que debe contar la Unidad de Enlace establecidos por el Capítulo Cuarto del Lineamiento antes citado dice:

*DÉCIMO CUARTO. Independientemente de los espacios físicos y recursos materiales que se requieran para que funcione la Unidad de Enlace, será necesario que ésta cuente con un espacio propicio, exclusivo para la atención al público en esta materia,*

---

<sup>128</sup> Código de Buenas Prácticas-IFAI.

con el propósito de que los servidores públicos que realicen esta función puedan atender al particular, recibir las solicitudes de acceso y proporcionar la orientación necesaria para tal efecto.

De igual forma, se estima conveniente que la Unidad de Enlace cuente con una dirección de correo electrónico específica para el cumplimiento de sus funciones, distinta de aquéllas que correspondan a los servidores públicos que la integran.

DÉCIMO QUINTO. Cabe hacer notar que, en los términos del Artículo 10 de la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información de manera directa mediante impresiones, y proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran, así como proveerles de todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que preste la institución.

DÉCIMO SEXTO. En ese tenor, y considerando las funciones que tendría a su cargo la Unidad de Enlace, se estima que para dar cumplimiento a lo previsto por el citado artículo dicha unidad requeriría, a nivel central, al menos uno y de preferencia dos o tres equipos de cómputo y una impresora, que servirían inicialmente como terminales públicas para tal fin.

DÉCIMO SÉPTIMO. Se sugiere que el espacio físico destinado a la atención al público se ubique en la Planta Baja del edificio en que se ubique el sujeto obligado la Dependencia o Entidad, sea de fácil acceso y localización y que cuente con superficie suficiente que permita atender con la mínima calidad requerida al particular solicitante de información.

DÉCIMO OCTAVO. Asimismo, se recomienda diseñar un sistema informático que permita dar seguimiento a la recepción, atención y resolución de las solicitudes, así como a sus resultados y costos, a efecto de contar con un mecanismo que facilite la obtención de los datos respectivos y permita, en su oportunidad, generar el informe que

*anualmente deberá presentarse al Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en los términos del artículo 39 de la Ley*

De lo anterior, sin embargo podemos rescatar que en la actualidad, tal y como se desprende del Informe de Observaciones al Poder Ejecutivo, Judicial, Legislativo, y Órganos Autónomos realizado en el año 2010 por la Dirección Jurídica, la gran mayoría de los sujetos obligados no cumplió con estas recomendaciones de hasta tres computadoras y espacios adecuados, aun cuando ya habían sido transferidas las oficinas de muchas dependencias a nuevos edificios como Ciudad Administrativa. Ahora bien, ¿Cómo esperar que cumplan con estos requerimientos los municipios? En este plano, La Transparencia parece ser aun un objetivo muy lejano para la mayoría de los municipios en términos de recursos, si incluso las dependencias de gobierno estatal, no pueden cumplir y ponen trabas a su cumplimiento, o bien son exageradas las recomendaciones.

El Comité de Información, es el órgano colegiado del sujeto obligado encargado del desempeño normativo, de decisión, de supervisión y de organización de los procedimientos de acceso y conservación de la información. Entre éstas destacan:

- I. Diseñar e implantar el sistema de información en el área de su competencia;*
- II. Coordinar, supervisar y evaluar que las acciones de las unidades de enlace tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley, se ajusten a la normatividad aplicable;*
- III. Instituir los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;*
- IV. Realizar las acciones necesarias para garantizar la protección de los datos personales;*
- V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos de clasificación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos;*
- VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de cada una de las unidades administrativas que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos;*

*VII. Promover la capacitación y actualización de los servidores públicos y del personal adscrito a las unidades de enlace en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;*

*VIII. Celebrar los convenios de colaboración pertinentes para el adecuado cumplimiento de las atribuciones de las unidades de enlace.*

En cuanto a la organización del Comité de Información, el artículo 45 de la Ley, señala que se integrará conforme a los acuerdos internos de cada sujeto obligado, mientras que en el Lineamiento Vigésimo Séptimo, el IEAIP recomienda que esté presidido por el Titular del sujeto obligado, compuesto además por el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno de control, es decir tres funcionarios son los que integran dicho comité.

¿De dónde se justifica que sean tres funcionarios los que integren el Comité de Información?

En ninguna parte de la Ley de transparencia menciona cuántos ni quienes deben o pueden ser los que integren el Comité de Información. No obstante, es facultad del IEAIP interpretar en el orden administrativo dicha ley así como expedir los lineamientos generales en materia de acceso a la información con el carácter de obligatorio para todos los sujetos obligados (art. 53, Fr. I y XX).

En el Código de Buenas Prácticas, se hace referencia a cómo debe estar integrado el Comité de Información en tres supuestos:

- 1.- En lo General: Integrado por tres funcionarios, presidido por el titular del sujeto obligado, el director jurídico y el titular de la unidad de enlace, con la participación del órgano interno de control con voz pero sin derecho a voto,
2. A municipios con más de 70,000 habitantes: El Comité estará integrado por un regidor electo por el cabildo, [el secretario del ayuntamiento], [el síndico] y el titular de la unidad de información, presidiendo el primero y fungiendo como secretario el último. El contralor interno asistirá a las sesiones con voz pero sin voto
3. A municipios menores a 70,000 habitantes: El Comité estará integrado por el Cabildo del Municipio.

En la práctica, el Instituto establece que el Titular de la Unidad de Enlace preferentemente debe ser el Síndico o Secretario Municipal, aunque en muchas ocasiones recae en algún otro regidor, mientras que para el Comité de Información se establece que estará integrado por un Presidente, un Secretario y un Vocal, de los cuales el primero es siempre el Presidente municipal, el segundo y tercero recae por lo general en el síndico, regidor de hacienda o secretario municipal quienes a su vez también pueden fungir como unidad de enlace. No obstante, no existe un criterio específico sobre quiénes son los que debieran ocupar estos cargos, pues tanto en la Ley como en los Lineamientos no se establecen estas disposiciones que de cualquier modo competen reglamentar en lo interno a cada sujeto obligado.

A continuación se presente el formato que el Instituto rellena para la conformación de la Unidad de Enlace, el Comité de Información y la actualización de la información de contacto.

#### DESIGNACIÓN DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN Y UNIDAD DE ENLACE MUNICIPAL

MUNICIPIO DE \_\_\_\_\_, DISTRITO DE \_\_\_\_\_, EN EL ESTADO DE OAXACA, SIENDO LAS \_\_\_\_\_ HORAS DEL DÍA \_\_\_\_\_ DEL MES DE \_\_\_\_\_ DEL AÑO \_\_\_\_\_, CONSTITUIDOS EN EL LUGAR QUE OCUPAN LAS OFICINAS DEL PALACIO MUNICIPAL DE ESTE MUNICIPIO, SE REUNIERON EL PRESIDENTE MUNICIPAL, C. \_\_\_\_\_ Y EL LIC. GENARO VÍCTOR VÁSQUEZ COLMENARES, COMISIONADO PRESIDENTE DEL INSTITUTO ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE OAXACA (IEAIP), CON EL OBJETO DE DAR A CONOCER A LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN Y TITULAR DE UNIDAD DE ENLACE DE ESTE MUNICIPIO, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS 43, 44, 45 Y 46 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y LOS LINEAMIENTOS PARA LA REGULACIÓN INTERNA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, EN RELACIÓN CON EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACIÓN DE SU COMITÉ DE INFORMACIÓN Y UNIDAD DE ENLACE.

POR SU PARTE, EL C. PRESIDENTE MUNICIPAL MANIFESTÓ QUE CON BASE EN EL CONVENIO DE COLABORACIÓN FIRMADO CON ANTERIORIDAD POR LOS COMPARECIENTES Y ENTERADO EL CABILDO, SE ASIGNAN COMO:

#### I. INTEGRANTES DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN:

PRESIDENTE: C. \_\_\_\_\_

CARGO: PRESIDENTE MUNICIPAL

SECRETARIO: C. \_\_\_\_\_

CARGO: \_\_\_\_\_

VOCAL: C. \_\_\_\_\_

CARGO: C. \_\_\_\_\_

**II. INTEGRANTES DE LA UNIDAD DE ENLACE**

TITULAR: C. \_\_\_\_\_

CARGO: \_\_\_\_\_

ENCARGADO: C. \_\_\_\_\_

CARGO: \_\_\_\_\_

**III. INFORMACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO**

DOMICILIO OFICIAL: \_\_\_\_\_

CÓDIGO POSTAL: \_\_\_\_\_

TELÉFONO (S): \_\_\_\_\_

CELULAR: \_\_\_\_\_

CORREO ELECTRÓNICO: \_\_\_\_\_

RÉGIMEN: ( ) PARTIDOS POLÍTICOS ( ) USOS Y COSTUMBRES

PERIODO DE GOBIERNO: \_\_\_\_\_

FIRMAS:

C. PRESIDENTE MUNICIPAL	C. COMISIONADO PRESIDENTE
-------------------------	---------------------------

\*Información resguardada por la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca.

Como se puede apreciar de lo anterior, el Instituto ha incurrido en error “necesario”, y es que si bien la Ley de Transparencia del Estado de Oaxaca, ni el Reglamento Interior, ni algunos de los Lineamientos publicados por el Instituto, señalan u obligan a que determinados funcionarios del Ayuntamiento conformen el Comité de Información, no es menos cierto que

de no haberse hecho en la práctica que lo integraran el Presidente municipal como Presidente del Comité, el Síndico como Secretario del Comité; el Secretario municipal o regidor de hacienda como vocal del comité, esto hubiera generado que la confusión de dicha facultad impidiera integrar en un lapso breve dichas estructuras de la transparencia, pues nombrar a los funcionarios o incluso al cabildo entero, habría generado principalmente, problemas técnicos dentro del Instituto, no obstante que existe la facultad de cada ayuntamiento para decidir quiénes y cuántos integran dichos órganos de la transparencia en Oaxaca. Cabe señalar que hasta la fecha no se tiene información de que ningún ayuntamiento haya ejercido dicha facultad como tampoco se sabe cuál habría sido el impacto hacia el Instituto.

Ahora bien, el Instituto lleva a cabo el programa especial de Inspección y Verificación de Unidades de Enlace que consiste básicamente en certificar que los sujetos obligados cuenten físicamente con las Unidades de Enlace y Comités de información que han sido dados de alta ante el instituto. En este procedimiento se habilita a un servidor público de instituto para que lleve a cabo la inspección en el lugar donde se debería encontrar las estructuras de transparencia, dicha inspección tiene por objeto determinar los siguientes requerimientos:

1. Señalización de la Unidad de Enlace.
2. Horarios de atención visibles.
3. Espacio suficiente de la Unidad de Enlace para realizar sus funciones.
4. Capacitación del personal de la Unidad de Enlace para atender y orientar al usuario.
5. Existencia de publicidad informativa sobre Transparencia.

Dichos requerimientos son los que se califican en el Acta de Visita de Inspección y Verificación de Unidades de Enlace y Comités de Información que imparte el Instituto con fundamento en los artículos 53 fracción I de la ley, 66 y 67 del Reglamento Interior del Instituto.

El número de Unidades de Enlace y Comités de Información integrados a la fecha asciende a más de 503 y 502 respectivamente, durante los años de 2008, 2009, 2010 hasta mediados del 2011 en que la labor ha sido primordialmente “actualizar” el directorio de éstos organismo de transparencia en municipios que mudan de administración incluso cada año o dos.

## **LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LA PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE OFICIO EN PORTALES DE INTERNET DE LOS MUNICIPIOS**

Para el cumplimiento de la disposición establecida por los artículos 7° y Noveno Transitorio en relación con el Sexto Transitorio derivado del análisis que previamente se hizo sobre la obligación de los municipios menores a 70,000 habitantes, en cuanto a que se interpretó que efectivamente todos los municipios están obligados a publicar la información de oficio y divulgarla a través de medios electrónicos. Sobre esta tesis el Instituto publicó el

“Acuerdo aprobatorio de los lineamientos que deberán observar los sujetos obligados al difundir la información pública de oficio en cumplimiento a la ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Oaxaca”.

Dichos Lineamientos tienen por objeto establecer los requerimientos específicos de las fracciones de cada artículo que por ley deben publicar los sujetos obligados. En el caso de los municipios son el artículo 9 y 16 de la Ley. Dicha publicación además de ser un requisito de la Ley, representa un impulso hacia la digitalización y publicidad global de la información municipal.

Es importante recalcar que si bien la obligación de contar con sistemas electrónicos según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca, es exclusiva de los 5 Ayuntamientos más grandes del Estado, lo es también que la mayor parte ya cuenta con los recursos presupuestales y tecnológicos para implementar portales de internet. No obstante es cierto que el principal defecto de este silogismo es la carencia de recursos humanos capacitados en esta tarea, por lo que el Instituto se dio a la tarea de conformar el Programa de “Asistencia Técnica a Sujetos Obligados Municipios” el cual consiste en poner a disposición de los servidores públicos municipales la capacitación en todas las áreas que integran las obligaciones municipales con la finalidad que cumplan con dicha tarea, por lo que en cuanto a la publicación de su información en sistemas electrónicos el instituto capacita y recaba la información con los requerimientos establecidos por el instituto a fin de que sean introducidos

en un portal de transparencia creado y hospedado gratuitamente en la página principal del instituto, llamado micro sitio de portales municipales disponible en internet.

En el proceso de creación de los portales de internet, intervienen diversas áreas del instituto, desde la que realiza el primer acercamiento como la Unidad de Capacitación, siguiendo la Dirección Jurídica, la Unidad de Acceso a la Información, Archivos y Datos Personales. Sin embargo la mayor parte de los municipios queda parcialmente de las obligaciones pues la complejidad de la transparencia, el acceso a la información, la protección de datos personales y archivística, distan mucho de las capacidades técnicas de los ayuntamientos, aunque deben destacarse casos extraordinarios como el de San Bartolomé Quialana en el Distrito de Tlacolula, en el que siendo un municipio de mayoría indígena, han sido muy laboriosos en la entrega hacia la transparencia como se verá en su caso específico que más adelante se detallará o el de Villa de Zaachila que de ser inicialmente un municipio que no respondía solicitudes de información, actualmente se encuentra en un progresos sistemático hacia la rendición de cuentas en su portal de internet.

Derivado del programa de Asistencia Técnica y en coordinación con el programa Métrica de la Transparencia, el Instituto ha llevado a cabo la evaluación de la publicación de información de oficio de cada municipio en sus respectivos portales de internet, sean creados por el IEAIP o bien independientemente por los ayuntamientos, en cualquier caso éste Monitoreo hace un análisis de las diversas fracciones que los sujetos obligados han publicado.

Los artículos que los Municipios están obligados a cumplir son el artículo 9° y 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca, en relación con los “Lineamientos que deberán observar los sujetos obligados al difundir la información pública de oficio”. Por lo que el análisis se realiza en relación de estas dos disposiciones:

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 9° DE LA LEY.**

ART. 9°

*Con excepción de la información reservada y confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público, sin que medie solicitud alguna, así como difundir y actualizar dentro de los sesenta días naturales a que surja o sufra alguna modificación, en los términos del Reglamento Interno y los lineamientos que expida el Instituto, la siguiente información:*

Este primer párrafo sienta el principio de exclusión de la información reservada y confidencial de la que es pública sin que medie solicitud para su divulgación así mismo establece el plazo de 60 días para la actualización de aquellas fracciones que sufran modificación en términos de los Lineamientos que deberán observar los sujetos obligados para divulgar la Información Pública de Oficio y en su caso del reglamento interno de cada ayuntamiento en materia de transparencia.

*I. Su estructura orgánica;*

Esta fracción se refiere a la organización jerárquica del Ayuntamiento que si bien puede ser sólo del Cabildo, también puede integrarse por puesto de Directores, Suplentes de Regidores, y personal administrativo.

*II. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;*

Esta fracción se refiere a las disposiciones estatales y municipales aplicables al ayuntamiento, principalmente dirigido a dar a conocer su bando de policía y buen gobierno, reglamentaciones, u otras normas propias del municipio aunque también las políticas públicas elaboradas por tema.

*III. Las facultades y atribuciones de cada sujeto obligado; así como las de cada unidad administrativa que conforme su estructura;*

Esta fracción se refiere a cuáles son las atribuciones de quienes están comprendidos dentro del organigrama con el objeto de conocer ante quien deben realizarse determinados actos.

*IV. El directorio de servidores públicos por área, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes que incluya nombre, profesión, cargo, domicilio legal, teléfono oficial, y en su caso, correo electrónico, con las excepciones previstas por esta Ley;*

Esta fracción se refiere al contacto oficial donde puede localizarse a los funcionarios que aparecen en el organigrama, que va desde el nombre, cargo, profesión, teléfono oficial, correo electrónico oficial, y opcionalmente fotografía, cuando se trate de servidores públicos cuya función esté relacionada con la seguridad pública y el combate a la delincuencia.

*IV. La remuneración mensual por puesto, incluyendo el sistema de compensación;*

Esta fracción se refiere a la nómina de todos los que reciben sueldos y honorarios en el municipio incluyendo las dietas u otros ingresos adicionales, pero también y aunque la Ley no lo señala expresamente, debe publicarse los contratos de honorarios, monto y objeto de con quien se contrató dicha prestación.

*VI. El nombre, domicilio legal y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados del Comité de Información y de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes de acceso a la información;*

Esta fracción se refiere a la integración de la unidad de enlace y el comité de información con los datos para la interposición de las solicitudes, horario de funciones y datos de localización.

*VII. El Programa Operativo Anual;*

Esta fracción no es aplicable al municipio, ya que la denominación del POA es exclusiva de la administración pública estatal.

*VIII. Las metas y objetivos de los sujetos obligados y las unidades administrativas que las conformen ajustados a sus programas operativos; y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las unidades responsables, así como los avances físico y financiero para cada una de las metas;*

Esta fracción se refiere al informe de gestión que los ayuntamientos generen con cada una de sus funciones y avances físicos o financieros de los programas previstos.

*IX. Los servicios y trámites que ofrecen, describiendo requisitos y formatos requeridos;*

Esta fracción se refiere a todos aquellos trámites y servicios que pueden realizarse ante el ayuntamiento como pueden ser contratación de agua potable, drenaje, panteón, etc. Con la obligación de publicar los tipos de servicios, forma de contratarlos, costos, ante qué autoridad, horario de atención, fundamento legal, ante quien se presentan quejas y anomalías.

*X. La información sobre el presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos del Estado;*

Esta fracción se refiere al informe anual que se presenta a la Secretaría de Finanzas sobre la ejecución de las aportaciones estatales y federales, así como los trimestrales, estados financieros y todo lo relativa a la identificación del gasto de los recursos y programas destinados al municipio.

*XI. La deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto y legislación aplicable;*

Esta fracción se refiere a los montos contratados para deuda pública municipal, además deberá publicarse el plazo y el acreedor, así como el informe que se envía a la secretaría de finanzas del estado.

*XII. El listado de la información pública, ejercicio a que se refiere, área que la resguarda y medio de difusión;*

Esta fracción se refiere principalmente a la información que por ley debe publicarse, así como el cuadro de clasificación archivística y catálogo de disposición documental sobre la información que está en poder del municipio.

*XIII. Los resultados definitivos de las auditorías concluidas al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Contraloría, los órganos de control internos o el órgano de auditoría y fiscalización del Legislativo, que contenga lo siguiente:*

- a) El número y tipo de auditoría realizada en el ejercicio presupuestario respectivo;*
- b) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión; y*
- c) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por el sujeto obligado;*

Esta fracción se refiere al tipo de auditoría: interna o externa, que principalmente realiza la Auditoría Superior del Estado con las observaciones y desahogo de las mismas.

*XIV. Los contratos, convenios y condiciones generales de trabajo que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza que se encuentre adscrito a los sujetos obligados;*

Esta fracción se refiere a todo tipo de contrato sea verbal o escrito bajo las cuales se contrató al personal que cobra un salario dentro del ayuntamiento, aunque debe agregarse además los que están bajo el régimen de honorarios.

*XV. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales;*

Esta fracción se refiere para el caso de existir programas exclusivamente con recursos del municipio para apoyo de la población municipal, deberá publicarse todo lo relativo a dichos programas. No debe confundirse con los programas federales.

*XVI. Las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones otorgados, debiendo especificar su objeto y el nombre o razón social del titular;*

Esta fracción se refiere a la publicación del padrón de permisos, concesiones o licencias en todas sus modalidades y vigencia de los mismos.

*XVII. 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/o 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;*

Esta fracción se refiere a la cédula programática que envían la Secretaría de Desarrollo Social (antes COPLADE) con la información comprimida de estos requisitos.

*XVIII. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;*

En el caso de los municipios se refiere a los informes anuales que rinde el presidente municipal.

*XIX. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana de que dispongan; y*

Esta fracción se refiere en el caso de los municipios a los consejos ciudadanos como el de desarrollo o seguridad o bien a los comités existentes, señalando objeto, integrantes, horario y lugar donde puede ser atendido.

*XX. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.*

Esta fracción se refiere en un primer plano a todas aquellas respuestas dadas a las solicitudes de información interpuestas ante el sujeto obligado de que se trata pero también la estadística de los principales temas o políticas públicas, y adicionalmente todo lo que el municipio crea que no está comprendido ni en el artículo 9° o 16° de la Ley, pudiendo ser los reconocimientos y logros obtenidos con reconocimiento, por citar algunos.

*La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Los sujetos obligados deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.*

Este último párrafo es el fundamento para que la información se proporcione en los medios más adecuados, rápidos y entendibles para la mayoría de las personas atendiendo a la oportunidad y veracidad de la información, así mismo para atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

## **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 16° DE LA LEY.**

### **ARTÍCULO 16.**

Además de lo señalado en el artículo 9, los municipios deberán hacer pública la siguiente información:

- I. Estadísticas e indicadores del desempeño de sus órganos de gobierno, dependencias y entidades paramunicipales;

Al respecto las estadísticas e indicadores del desempeño de las unidades administrativas del municipio (regidurías, direcciones, etc) consisten en ... debe publicarse la fórmula y los resultados, además de las funciones que cada servidor realiza

- II. *La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos;*

Es la Ley que en cada caso se encuentre en vigor una vez aprobada y publicada por el Congreso del Estado. Estas leyes son anuales y en ellas se establecen lo relativo a la recaudación aprobada y el gasto dirigido del ejercicio que se trate como impuestos, mejoras, ingresos propios, aprovechamientos, participaciones e incentivos estatales y federales. Descripción de la actividad a desarrollar, destino del gasto, presupuesto asignado, programado, ejercido y disponible.

- III. *El Plan de Desarrollo Municipal;*

Es aquel documento que los municipios integran con las metas, objetivos, fortalezas, debilidades, necesidades y en general todo un estudio socioeconómico y de recursos naturales con el objeto de establecer las prioridades en materia de obras y servicios que el Ayuntamiento debe realizar. En teoría debe ser generado mediante mesas públicas de discusión y análisis de la población, sin embargo en la realidad son realizados por abogados e ingenieros con datos preestablecidos y se le considera más un requisito de trámite para los proyectos que una hoja de ruta de la labor del gobierno.

- III. *Los indicadores de calidad de los servicios públicos que presten los Ayuntamientos;*

Consiste en la calificación que los usuarios dan al servicio público prestado por el Ayuntamiento, tales como agua potable, alcantarillado, etc. Para ello se debe realizar un examen de satisfacción y debe publicarse la fórmula y los resultados, además de las funciones que cada servidor realiza. Las metas trimestrales y los avances obtenidos también son necesarios y desde luego los derechos de los usuarios ante la negativa o queja por algún servicio público.

*V. Las resoluciones y acuerdos aprobados por los Ayuntamientos;*

En este apartado deben publicarse las actas de cabildo donde hayan sido aprobados o hayan resuelto sobre asuntos planteados en el pleno del ayuntamiento. En la realidad este apartado se relaciona con la fracción VII de este mismo artículo, pues en la práctica las resoluciones y acuerdos se encuentran comprendidos dentro de las actas de sesiones de cabildo.

*VI. El calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar;*

Aquí deben publicarse las actividades turísticas que resultan atractivas, así como lo deportivo y recreativo, tales como concursos y fechas importantes dentro del municipio, que generalmente son la fiesta patronal y conmemorativas. Se deberá señalar, fecha, hora, lugar, quienes pueden participar, costo y requisitos.

*VII. Las actas de sesiones de cabildo;*

Tal y como se dijo arriba en la fracción V, dentro de esta fracción quedan comprendidas todas las decisiones que se toman al interior del ayuntamiento como las resoluciones y acuerdos aprobados por el cabildo, lo que genera duplicidad de fracciones en cuanto a las obligaciones. En cuanto a la forma de su publicación se recomienda hacer una relación a modo de tabla donde se señalen la fecha, orden del día, número de sesión ordinaria.

*VIII. La información que muestre el estado que guarda su situación patrimonial, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles, con los inventarios actualizados;*

Se refiere esta fracción a los inventarios patrimoniales de bienes muebles e inmuebles, aunque también debe señalarse el estado en que se encuentran, el catálogo de altas y bajas, así como en el caso de bienes inmuebles el lugar donde se localiza.

*IX. Sobre el ejercicio del presupuesto deberá publicarse la información sobre la ejecución de las aportaciones federales y estatales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y en su caso, el monto del gasto asignado por el propio Municipio;*

En cuanto a lo que debe ser publicado, según los lineamientos antes citados, este artículo es complementario del artículo 9 fracción VIII. Aquí deberá señalarse sobre las aportaciones y participaciones federales (ramo 28 y 33) el destino del gasto y el programa o actividad municipal, el presupuesto asignado, programado y disponible así como el calendario de ministraciones, pues en la realidad existe muchas inconformidades porque la población de las comunidades no se entera de cuanto, cuando ni a donde fue a dar los presupuestos asignados.

*X. En el caso de la información sobre programas de subsidio, se deberá considerar toda aquella información sobre los programas sociales administrados por los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia;*

Esta información es complementaria del artículo 9 fracción XV sobre lo concerniente a los programas de subsidio que existen en el municipio. Aquí cabe hacer la distinción que se deberá centrar en aquellos programas que exclusivamente el municipio realice con sus propios recursos aunque también debe incluirse el DIF municipal que se integra a través del gobierno federal y estatal. En este caso debe señalarse el nombre del programa, evaluación, padrón y datos estadísticos.

*XI. Todo lo concerniente a la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, tarifas y modalidades de contratación y pago; y*

En esta fracción se debe publicar la información relacionada con el modo de contratar los servicios que ofrece el municipio, los costos y trámites, adjuntando los formatos para tal efecto, así mismo el fundamento legal y ante qué autoridad se realiza y en qué horario. También lo relativo a lugares de pago, plazos y recursos que el usuario tiene ante la negativa.

*XII. El marco normativo y regulatorio completo del Municipio.*

Esta fracción se encuentra repetida de la fracción II del artículo 9 de la Ley, por lo que resultaría repetitivo señalar que se debe mostrar todo lo relacionado con la normatividad del municipio.

*En los Municipios con una población indígena significativa procurarán que existan los mecanismos para que la información a que se refiere este artículo y el 9 esté disponible en las lenguas indígenas correspondientes, utilizando los medios que permitan su comunicación en forma comprensible para todos.*

De la experiencia que se ha obtenido en las capacitaciones en los municipios con una población indígena significativa, la realidad indica que nadie en los municipios sabe escribir o leer en alguna de las lenguas originarias, e incluso ha resultado molesto para muchos tener que traducir todo lo anterior a palabras que en el vocabulario tradicional no existen.

## ASISTENCIA TÉCNICA A MUNICIPIOS

La asistencia técnica que se presta en el Instituto a los municipios, consiste en todo el proceso de transparencia que los ayuntamientos requieren para cumplir en su totalidad con las obligaciones establecidas por la ley. El primer paso es desde luego la capacitación general y

posteriormente la integración de unidad de enlace y comité de información, así como la capacitación en materia del Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública (SIEAIP) con su respectiva entrega de usuario y contraseña, para después pasar a lo que comúnmente se conoce como asistencia técnica, que es la recopilación de la información pública de oficio para su implementación en un sitio de internet creado y hospedado por el Instituto para que desde ahí los ayuntamientos cuenten con un portal electrónico en el cual publicar su información y pueda ser monitoreada por el Instituto.

En el cuadro que a continuación se muestra, se puede apreciar cuales son las fracciones que sí tienen información publicada en dichos portales, y aunque de primera vista hay municipios que prácticamente cuentan con todas las fracciones hay que recordar que hay varias fracciones del artículo 9°, no aplican a los municipios por lo que se calificó como positivo, mientras que otros simplemente no disponen de dicha información.

También es importante mencionar que este cuadro sólo muestra cuales fueron calificadas como positivas no obstante se omitieron las observaciones que a cada fracción se hizo, en su mayoría tendientes a la actualización de las fracciones.

Municipio/Art.9	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX
San Jerónimo Sosola	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	
San Bartolomé Quialana	si	si	si	si	si	si	si						si					si		
Santa María del Tule	si	si	si	si	si	si	si		si	si	si	si				si		si		
Santo Domingo Tomaltepec	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si				si		si	si	si	si	si
Tlalixtac de Cabrera.	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si								si		si
Tlacolula de Matamoros	si	si	si	si	si		si	si	si	si								si		
Teotitlán del Valle	si	si		si	si		si		si	si							si	si	si	
San Sebastián Tutla	si	si	si	si	si	si	si		si		si		si		si			si		si
San Agustín Yatareni	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si		si		si			si	si	
San Antonio de la Cal	si	si									si	si	si	si	si	si	si	si	si	
Santa María Coyotepec	si	si	si	si	si	si	si		si	si	si								si	
Salina Cruz		si	si	si	si	si	si		si	si	si	si	si	si	si	si		si	si	

Santo Domingo Chihuitan.	si	si	si	si	si	si	si		si	si	si	si	si	si			si	si	si	si
Juchitán de Zaragoza		si		si		si						si	si	si					si	
San Agustín de las Juntas	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
<b>Municipio/Art.16</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>	<b>VIII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>								
San Jerónimo Sosola		si				si		si	si			si								
San Bartolomé Quialana		si	si										si							
Santa María del Tule		si	si		si		si	si	si				si							
Santo Domingo Tomaltepec	si	si	si		si	si	si	si	si				si							
Tlaxiactac de Cabrera.		si	si						si		si									
Tlacolula de Matamoros			si											si						
Teotitlán del Valle		si	si		si		si		si		si		si							
San Sebastián Tutla		si	si																si	
San Agustín Yatareni		si	si																	
San Antonio de la Cal																				
Santa María Coyotepec		si	si	si	si															si
Salina Cruz		si					si		si	si			si							
Santo Domingo Chihuitan.		si	si		si			si	si	si			si							
Juchitán de Zaragoza		si	si			si	si													
San Agustín de las Juntas	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si							

## DISPOSICIÓN ARCHIVÍSTICA EN LOS MUNICIPIOS.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca, establece en su fracción VI del artículo 4°, que son objetivos de la Ley, lo siguiente:

*VI. Mejorar el manejo, organización, clasificación y archivo de los documentos; y uso de la información pública;*

De ahí, que la transparencia está complementada con la organización archivística, pues de otro modo sería imposible dar a conocer la información pública o solicitada, ya que al no contar con la información debidamente clasificada, los tiempos de búsqueda e incluso el peligro de su destrucción indebida o pérdida, son situaciones que busca prevenir las leyes de transparencia y la de archivos.

Incluso, resulta una causal de responsabilidad de los servidores públicos, la destrucción de los archivos, tal y como lo establece el artículo 77 de la Ley de Transparencia:

*Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:*

*I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión*

En cuanto a la Ley de Archivos establece como sujetos obligados a los municipios quienes deberán conservar el patrimonio documental a través de las reglas de organización y conservación de los archivos.

En este tema, el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública se ha dado a la tarea de brindar cursos de archivos para la gestión municipal, a pesar del gran reto que significa por la dimensión del Estado.

Debemos resaltar, que a diferencia de otros cursos que imparte el instituto como “La cultura de la Transparencia”, “Obligaciones de transparencia a municipios” o “SIEAIP”, el tema de archivos es uno de los más complejos debido a que resulta una especialización en la generación de dos documentos fundamentales para la organización de los archivos, el primero: catálogo de disposición documental; y el cuadro general de clasificación archivística.

Documentos que requieren una dedicación y conocimientos de mayor tecnicismo aunados a los de transparencia, por lo que ha significado uno de los retos más difíciles para el IEAIP.

No obstante se han obtenido valiosos resultados, como la cooperación y el interés de las autoridades municipales hacia el avance de elaboración del cuadro general de clasificación archivística.

Cabe mencionar que algunos municipios han tenido cambio de autoridades por las pasadas elecciones, y por tanto empiezan o continúan con su trabajo.

Los municipios capacitados en materia de archivos hasta la fecha son los siguientes<sup>129</sup>:

<b>SUJETO OBLIGADO (MUNICIPIOS)</b>	<b>CURSOS</b>	<b>AVANCES DEL CUADRO GENERAL DE CLASIFICACIÓN ARCHIVÍSTICA</b>
San Bartolomé Quialana	Administración de documentos	En proceso
Santa María del Tule	Administración de documentos	En proceso
Santa Cruz Amilpas	Administración de	En proceso

<sup>129</sup> Fuente: Solicitud de Información 4647. SIEIAP. 02/05/2011. Sujeto Obligado: Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca.

	documentos	
Tlacolula de Matamoros	Administración de documentos	En proceso
San Sebastián Tutla	Administración de documentos	En proceso

## **PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

El Registro Estatal de Protección de Datos Personales, es el encargado de llevar el control sobre la existencia y finalidad de los sistemas de datos personales en poder de los sujetos obligados. Además de velar por el cumplimiento de la legislación sobre la protección de datos y controlar e interpretar su aplicación, dentro de las cuales se encuentra la de inscribir ante este registro los sistemas de datos que estos sujetos obligados posean. De tal manera, el Registro Estatal dividió en tres etapas el desarrollo de sus tareas para alcanzar los objetivos y metas planteadas para lograr y garantizar la protección de datos personales.

La primera etapa consistió en capacitar a los sujetos obligados en la materia, siendo los 3 Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), Órganos Autónomos los primeros en recibir dicha capacitación, los municipios por la complejidad del tema se está llevando a cabo en este momento, la segunda etapa consistió en llevar a cabo el proceso de inscripción de todos los sistemas de datos personales de los sujetos obligados ya mencionados y la tercera etapa consistirá en la revisión de cada sistema que se encuentre ya inscrito ante el Registro para verificar que se estén cumpliendo los principios que cada sujeto obligado debe observar en el tratamiento de los mismos, posteriormente se llevaran a cabo las inspecciones respectivas.

Los municipios representan un caso especial no sólo en lo relativo a datos personales, también a lo que se refiere al acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y archivos. Ya que el Estado cuenta con 570 municipios, los cuales representan dificultad por su geografía, política, debido a que alrededor de 4631municipios presentan altos índices de marginación, es decir, el 81.22% de los 570 no tienen acceso a todos los servicios (educación, infraestructura tecnológica, carreteras, etc.).

Por tal motivo, se da el fenómeno de la no continuidad en el proceso de aprendizaje y operatividad en las materias ya mencionadas, debido a que la permanencia de todo el cabildo municipal es desde 3 a 1 año, además que ha sido difícil para ellos poder identificar con facilidad los sistemas de datos personales que poseen, contar

con buenas medidas de seguridad para resguardar los datos personales que tratan y poder poner en práctica los principios que deben observar como lo establece la Ley y Lineamientos de Protección de Datos Personales.

Sin embargo, ya se ha logrado capacitar e inscribir sistemas de datos personales de 4 municipios de los cuales se censaron 139 sistemas logrando concluir hasta el día de hoy la inscripción completa 38. Además 15 municipios más ya recibieron capacitación y asesoría técnica en la materia y se encuentran en proceso de identificar los sistemas que tienen que proteger e inscribir ante este Registro Estatal, en el Sistema Electrónico Multimedia de Protección de Datos Personales.

Uno de los retos que tiene el organismo autónomo es precisamente poder llevar a cabo las capacitaciones y asesorías técnicas sobre Transparencia, Protección de Datos Personales y archivos, las cuales se encuentran las 8 regiones del Estado ya calendarizadas a partir del 12 mayo al 11 agosto del presente año. Es necesario hacer mención que depende mucho de la voluntad política de las autoridades de los municipios en querer cumplir con sus obligaciones de transparencia.

<b>CENSO DE SISTEMAS DE DATOS PERSONALES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS</b>		
<b>MUNICIPIOS<sup>130</sup></b>		
<b>SUJETOS OBLIGADOS</b>	<b>No. DE SISTEMAS CENSADOS</b>	<b>NO. DE SISTEMAS REGISTRADOS</b>
SANTO DOMINGO TOMALTEPEC	4	4
SAN BARTOLOMÉ QUIALANA	34	34
SAN SEBASTIAN TUTLA	14	En proceso
VILLA DE ZAACHILA	87	En Proceso
TOTAL	139	38

<sup>130</sup> Fuente: Sistema electrónico multimedia de registro de datos personales del IEAIP, al 30 de abril de 2011

**MUNICIPIOS CAPACITADOS EN MATERIA DE DATOS PERSONALES QUE SE ENCUENTRA EN  
PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE DATOS PERSONALES QUE POSEEN LOS  
SUJETOS OBLIGADOS MUNICIPIOS<sup>131</sup>**

1. H. CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA
2. IXTLAN DE JUÁREZ
3. OAXACA DE JUÁREZ
4. SALINA CRUZ
5. SAN ANTONINO CASTILLO VELASCO
6. SAN ANTONIO DE LA CAL
7. SAN BALTAZAR CHICHICAPAM
8. SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA
9. SANTA CRUZ AMILPAS
10. SANTA MARÍA COYOTEPEC
11. SANTA MARÍA XADANI
12. SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL
13. SANTO DOMINGO CHIHUITAN
14. TEOTITLÁN DEL VALLE
15. TLALIXTAC DE CABRERA

**SOLICITUDES DE INFORMACIÓN A MUNICIPIOS, IMPORTANCIA EN EL ESCENARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA OAXAQUEÑA, Y ESTADÍSTICAS.**

Las solicitudes de información tienen una naturaleza jurídica peculiar, por un lado son instrumentos jurídicos para el ejercicio de un derecho constitucional y humano ante cualquier autoridad de la administración pública estatal, municipal o federal; y por el otro aspecto, la solicitud de información reviste un carácter contencioso en proceso de perfeccionamiento.

Los resultados del Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) expone la falta de transparencia en México y en especial en las entidades estatales, pues dicha opacidad acarrea por consiguiente, una débil estructura ciudadana para realizar solicitudes de información pública, sobre todo los relativos a datos administrativos, fiscales, contractuales y laborales, por lo que esa débil estructura descansa en la complejidad de las

---

<sup>131</sup> Idem.

cuestiones importantes como del grado técnico de quién podría robustecer la rendición de cuentas por sí mismo:

*Si bien el acceso a la información sobre el uso y destino del gasto público no crea por sí mismo una ciudadanía más informada y responsable, sí crea las condiciones para orientar la acción pública y alinear las acciones de los funcionarios con el interés público<sup>132</sup>.*

Es decir, el carácter administrativo de la solicitud corresponde a un elemento de evaluación de la propia administración y probablemente en conjunto con instituciones civiles para el mejoramiento macroeconómico del sistema social, en otras palabras, son indicadores de corrupción y eficiencia, algunos sumamente complejos para el grueso de la población cuyo nivel técnico profesional es de primero de secundaria.

Hace algunos años en México, resultaba inesperado que un ciudadano común pudiera acceder a la información como a cuánto ascendían los puestos de los gobernantes, cuáles eran los gastos de los partidos políticos, o cuáles eran las empresas que recibían los grandes contratos de obra pública, hoy cualquier persona puede acceder en teoría, pero resulta sorprendente que esos gastos, la corrupción escondida entre algoritmos jurídicos sean ahora causa de una conciencia más nítida del estado actual de nuestro Estado. Pueden ser pocos los solicitantes, pero la dimensión que encierra este derecho, es fuente sin lugar a duda, de la democratización de un gobierno.

En Oaxaca, por ejemplo, en tres años, el número de solicitudes de información ha crecido a pasos inesperados, aunque debe admitirse aun el bajo nivel que podríamos esperar por la situación política y económica que vive nuestro estado. No obstante, en la grafica, podemos advertir que sólo delante del Poder Ejecutivo, están los municipios en solicitudes de información recibidas. Cabe aclarar que con base en la solicitud de información (folio 5367) hecha al Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca vía SIEAIP, señalan que el número real de solicitudes de información recibidas del 21 de julio de 2008 al 5 de julio de 2011 es en realidad de 7,815, en razón de que la estadística que arroja el SIEAIP no contabiliza las recibidas antes del 7 de septiembre del 2009, fecha en que inició operaciones dicho sistema electrónico de acceso a la información pública.

---

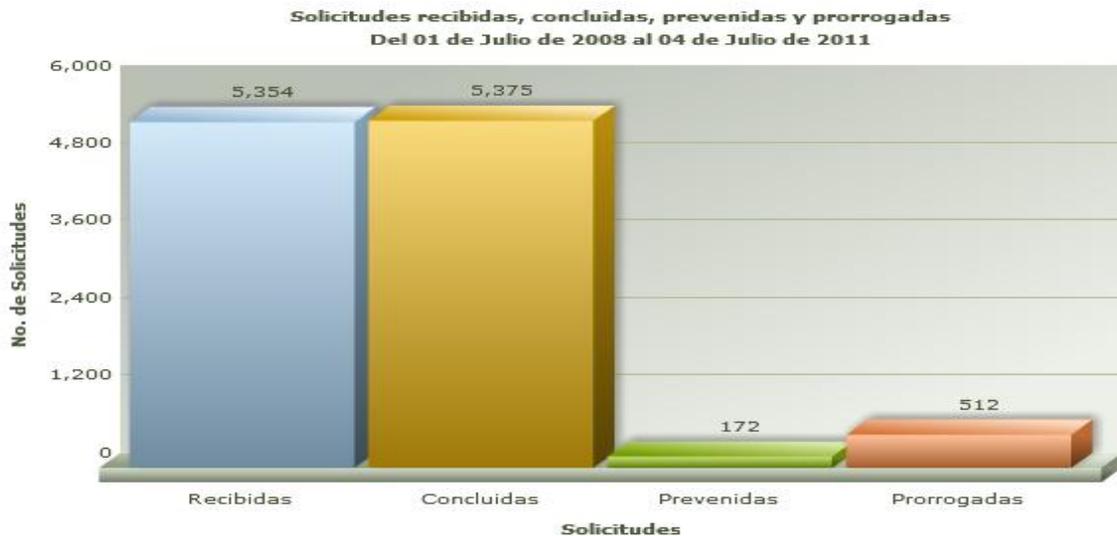
<sup>132</sup> Transparencia, tarea pendiente en México: ONU. Periódico EL UNIVERSAL. En Línea. 2 de julio del 2011. Ciudad de México.

Fuente: Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública (SIEAIP)



**1,578- MUNICIPIOS    689- ÓRGANOS AUTÓNOMOS    227- PODER LEGISLATIVO**  
**144- PODER JUDICIAL    2,716- PODER EJECUTIVO**

Las cuales, fueron tramitadas de la siguiente forma:



Fuente:  
**SIEAIP**

En este punto, sería conveniente resaltar el aspecto de la participación ciudadana a través de las solicitudes de información y en general, la transparencia. Pues como se ha venido desarrollando la presente tesis, participar en

la sociedad significa un elemento constructivo por parte de cada individuo de la sociedad mediante instrumentos objetivos y comunes al alcance de todos, como por ejemplo: la solicitud de información.

No nos hace ciudadanos ir a votar ni que nos elijan para un puesto público dentro del gobierno. Esos son derechos ciudadanos. Lo que nos hace ciudadanos es la capacidad de construir, en cooperación con otros, el orden social en que queremos vivir, para la dignidad propia y la de todos. Esto es lo mismo que participar. Pero participar no es estar en reunión, ni estar en grupo, ni tampoco contestar una encuesta. Se participa en la medida en que se puede modificar y transformar el orden social para la dignidad de todos. Por eso, la democracia, es una continua auto fundación del orden. La libertad no es posible si no hay orden, pero el único orden que da la libertad es el que uno mismo construye.

En el caso del municipio de Oaxaca de Juárez, que es el más grande demográficamente en todo el estado, también es por consiguiente, el que más preguntas ha recibido en lo que va del año 2008 a la fecha. Es decir que del 21 de julio de 2008 al 5 de julio, según cifras del IEAIP, el municipio de Oaxaca de Juárez, recibió un total de 399 solicitudes de información, de las cuales respondió 364 de la siguiente forma: De las 81 solicitudes el año 2008 “atendió” 78; de las 139 solicitudes recibidas en el año 2009 atendió 107; de las 118 solicitudes de información recibidas en el 2010 atendió todas, mientras que durante el año 2011 ha atendido las 61 solicitudes que han recibido hasta dicha fecha<sup>133</sup>.

No obstante, cabe hacer el señalamiento, que “atender” una solicitud no necesariamente significa que haya sido respondida correctamente o satisfactoriamente para el solicitante, sino que bien puede rechazarse, reservarse la información, o darse por no presentada en el caso de la prevención que establece el artículo 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Oaxaca. Por ello para analizar con veracidad el grado de cumplimiento de transparencia de un municipio, habría que revisar el número de solicitudes recibidas y atendidas, confrontarlas con el número de recursos de revisión y el sentido de sus resoluciones, y en paralelo analizar la calidad y actualización de la información pública de oficio en su portal de internet. Todas estas variantes junto con el grado de satisfacción de los solicitantes, pueden ser indicadores del desempeño en materia de transparencia de todo municipio.

---

<sup>133</sup> Solicitud de de información. Folio 5367. Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública (SIEAIP). Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca. 8 de julio del 2011.

## MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ

Solicitudes recibidas, concluidas, prevenidas, prorrogadas y físicas  
Del 01 de Julio de 2008 al 04 de Julio de 2011



Ahora bien, de las anteriores solicitudes de información, debe destacarse que un número significativo de 56 Municipios, tan sólo en el año 2011, han dejado de dar trámite a las solicitudes de información que los ciudadanos han planteado a éstos sujetos obligados. Uno de los temas más recurrentes en las solicitudes realizadas, las cuales están disponibles en el Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (SIEAIP) son referentes a:

- 1) Obra Pública,
- 2) Permisos,
- 3) Información financiera y contable,
- 4) Asuntos políticos y
- 5) Actos jurídicos realizados por las autoridades municipales en lo general.

Es decir, que la principal fuente de información que solicita la ciudadanía es precisamente las cuestiones relacionadas con el uso y destino de los recursos públicos, los sueldos y salarios y en general aquellas situaciones particulares de cada ayuntamiento, principalmente en el terreno de lo político.

En el **Anexo**, se presenta una tabla con los Ayuntamientos que han dejado de tramitar las solicitudes de información, los cuales conforme a la ley de transparencia, vigente han incurrido en responsabilidad

por haber actuado con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de la solicitud de información, con fundamento en el artículo 77 fracción II de la Ley de transparencia local.

## **MEDIOS DE DEFENSA Y SANCIONES EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO DE OAXACA.**

Quedó señalado en líneas anteriores, la importancia que las solicitudes de información pública tienen para el desarrollo democrático de la relación gobernante-gobernado, y por ende para la participación ciudadana como factor soberano en el autogobierno institucional.

No obstante, a falta de respuesta de la autoridad o por alguna de las causas establecidas en la Ley de la materia, queda como instancia primera para combatir la falta de respuesta o su deficiencia, el recurso de revisión, cuya definición resulta establecida en el artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca:

*“...medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los sujetos obligados se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica”.*

El cual procede en los siguientes casos:

**ARTÍCULO 69.** *El recurso procederá en los mismos términos cuando:*

*I. El sujeto obligado no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;*

*II. El sujeto obligado 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;*

*IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud; y*

*IV. Habiendo operado la afirmativa ficta, haya transcurrido el término de diez días hábiles sin que le sea proporcionada la información solicitada al particular.*

**ARTÍCULO 70.** *El Instituto suplirá las deficiencias en los recursos interpuestos por los particulares.*

**ARTÍCULO 71.** *El recurso de revisión deberá satisfacer los siguientes requisitos:*

*I. Constar por escrito, con el nombre del recurrente o de su representante legal en su caso, así como domicilio u otro medio para recibir notificaciones;*

*II. Expresar el acto o resolución del sujeto obligado que motiva la interposición del recurso, con la fecha de notificación;*

*III. Señalar con precisión el sujeto obligado que dictó el acto o resolución que se impugna;*

*IV. Narrar los hechos que constituyen antecedentes del acto o resolución impugnados;*

*V. Expresar los motivos de inconformidad causados por la resolución reclamada;*

*VI. Contener la firma del interesado o en su caso, huella digital, y la expresión del lugar y fecha del escrito; y*

*VII. Adicionalmente se podrán ofrecer las pruebas y demás elementos que se consideren procedentes hacer del conocimiento del Instituto.*

Sin embargo, aun cuando la resolución que emita el Instituto, de 2 meses aproximadamente después de presentado el recurso, queda a voluntad del solicitante acudir a segunda instancia para impugnar la resolución emitida por el *a quo* ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Instancia por cierto, incompatible en materia e incompetente para conocer del recurso de revisión, ya que a éste le son características el tipo, cualidades y procedimiento de entrega de la información, y no declarar si es válido o nulo el acto reclamado mediante el llamado juicio de nulidad que aplica en segunda instancia conforme a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Así, por ejemplo, si analizamos dicha Ley, encontramos que primeramente el artículo 1° no le da competencia para conocer de las resoluciones de órganos autónomos, aún cuando el artículo 76 de la Ley de Transparencia remite expresamente al tribunal, lo cual pone en duda la competencia plena a la luz de la diferente naturaleza jurídica que reviste la *litis* de acceso a la información de la de justicia administrativa.

**ARTICULO 8.-** *Para que el acto administrativo produzca efectos jurídicos, deberá reunir los elementos y requisitos del mismo, en caso contrario, dará lugar a su nulidad, la que deberá demandarse conforme a la ley que rija al acto o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca, con arreglo en lo establecido en la presente ley (...)*

**ARTICULO 5.-** *El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.*

Así pues, cabe preguntarse entonces ¿Puede una falta de respuesta ser un acto susceptible de ser válido o nulo? ¿La omisión es un acto afirmativo?

La Ley de Transparencia, efectivamente señala en su artículo 65:

La falta de respuesta a una solicitud presentada por escrito, en el plazo señalado en el artículo 64, **se entenderá resuelta en sentido positivo**, salvo que los documentos en cuestión sean reservados, confidenciales o inexistentes, por lo que el sujeto obligado deberá darle al solicitante acceso a la información en un periodo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo.

Lo que ha dado lugar a un seria confusión tanto en los Comisionados que resuelven en el Instituto como en los solicitantes, ya que entendemos de dicha fracción que sólo si se trata de información referente al artículo 9° de la Ley de transparencia, ésta debe ser entregada a los días hábiles ¿De resultado el recurso o de vencido el plazo de la solicitud?

Más adelante en el artículo 69 fracción V, señala dicho ordenamiento, que procede el recurso *habiendo operado la afirmativa ficta, haya transcurrido el término de diez días hábiles sin que le sea proporcionada la información solicitada por los particulares.*

Debe entenderse que no podría presentarse el recurso de revisión sino además de los quince días para su procedencia, de otros diez anteriores a dicho plazo, es decir, el solicitante tendría que esperar diez días más para ver si al sujeto obligado se le ocurre entregar la información solicitada, sin que se señale un procedimiento expreso para tal efecto.

De tal modo que es inaplicable y confusa la inclusión de pretender dar sentido administrativo mediante la figura de la afirmativa ficta, cuando en la gran mayoría de los municipios, hay inexistencia de información y la información que mayormente se solicita es susceptible de desestabilizar políticamente a la autoridad municipal. Son ejemplos de ello, los casos de Villa de Zaachila y y de Mixtepec, donde el Presidente Municipal electo para el periodo 2011-2013, fueron solicitantes aguerridos de las autoridades anteriores y cuya información solicitaron para desestabilizar políticamente e impulsar su candidatura. Aunque en esencia, ese es el sentido del empoderamiento ciudadano.

Aunado al problema de la definitividad de la instancia, y del procedimiento, que fuera de la afirmativa ficta, es claro y expreso, existe el grave problema de falta de ejecución del Instituto de sus resoluciones, que basta señalar a continuación el listado de resoluciones de recursos de revisión que no han sido cumplidas por los Ayuntamientos:

<b>Folio</b>	<b>Nombre del Sujeto Obligado</b>	<b>Fecha</b>
R.R.030/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTA MARIA ATZOMPA	24/02/2011
R.R.031/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN ANTONIO DE LA CAL	24/02/2011

R.R.032/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTA MARÍA EL TULE	24/02/2011
R.R.034/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCIA DEL CAMINO	24/02/2011
R.R.035/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN PABLO VILLA DE MITLA	24/02/2011
R.R.036/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN TUTLA	24/02/2011
R.R.037/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ AMILPAS	24/02/2011
R.R.038/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRÉS HUAYAPAM	24/02/2011
R.R.039/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN AGUSTÍN YATARENI	24/02/2011
R.R.040/2010	H. AYUNTAMIENTO DE ZIMATLÁN DE ÁLVAREZ	24/02/2011
R.R.041/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN RAYMUNDO JALPAN	24/02/2011
R.R.043/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO MIXTEPEC	24/02/2011
R.R.044/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO POCHUTLA	24/02/2011
R.R.045/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN JUAN BAUTISTA CUICATLÁN	24/02/2011
R.R.046/2010	H. AYUNTAMIENTO DE LA VILLA DE ETLA	24/02/2011
R.R.047/2010	H. AYUNTAMIENTO DE LA H. CIUDAD DE EJUTLA DE CRESPO	24/02/2011
R.R.048/2010	H. AYUNTAMIENTO DE LA HERÓICA CIUDAD DE TLAXIACO	24/02/2011
R.R.050/2010	H. AYUNTAMIENTO DE VILLA ALTA	24/02/2011
R.R.051/2010	H. AYUNTAMIENTO DE VILLA SOLA DE VEGA	24/02/2011
R.R.053/2010	H. AYUNTAMIENTO DE MIAHUATLÁN DE PORFIRIO DÍAZ	24/02/2011
R.R.054/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTIAGO JAMILTEPEC	24/02/2011
R.R.055/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTA CATARINA JUQUILA	24/02/2011
R.R.056/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC	24/02/2011
R.R.057/2010	H. AYUNTAMIENTO DE TEOTITLÁN DEL VALLE	24/02/2011
R.R.060/2010	H. AYUNTAMIENTO DE GUELATAO DE JUÁREZ	24/02/2011
R.R.063/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS	24/02/2011
R.R.101/2010	H. AYUNTAIENTO DE JUCHITAN DE ZARAGOZA	24/02/2011

R.R.102/2010	H. AYUNTAMIENTO DE TUXTEPEC	24/02/2011
R.R.103/2010	H. AYUNTAMIENTO DE REYES ETLA	24/02/2011
R.R.105/2010	H. AYUNTAMIENTO DE NEJAPA DE MADERO	24/02/2011
R.R.108/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN TECOMAXTLAHUACA	24/02/2011
R.R.109/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SAN CARLOS YAUTEPEC	24/02/2011
R.R.110/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTO TOMAS JALIEZA, OCOTLAN	24/02/2011
R.R.111/2010	H. AYUNTAMIENTO DE SANTA ANA DEL VALLE	24/02/2011
R.R.112/2010	H. AYUNTAMIENTO DE ÁNIMAS TRUJANO	24/02/2011

El listado anterior corresponde a aquellos municipios cuyo expediente y Resolución han sido enviadas al H. Congreso del Estado LXI Legislatura, para su ejecución derivado del Recurso de Revisión, por no haber sido cumplimentadas en el plazo establecido por el Instituto Estatal de Acceso a la Información IEAIP.

En el mes de agosto del año 2011, la Comisión Instructora del H. Congreso del Estado de Oaxaca, requirió a los Ayuntamientos en listados arriba, para que enviaran éstos, copia de datos como los integrantes de la Unidad de Enlace y Comité de Información vigentes, mientras que al IEAIP le solicitaron el expediente técnico de aquellos, junto con los expedientes relacionados con cada uno de los recursos de revisión en cuestión.

La intervención del Congreso ha resultado decisiva para establecer el tema de la transparencia como una política obligatoria y no una pantalla emergente de la crisis política, tal y como debe serlo también en el poder ejecutivo y legislativo, quienes se rehúsan todavía a dar cumplimiento a la máxima publicidad, principalmente de los trabajadores por honorarios y los contratos otorgados para obra.

Por otro lado, en cuanto a la segunda instancia en materia de transparencia, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca, hasta el mes de agosto del 2011, sólo se ha presentado un caso esgrimido del incumplimiento de la Resolución al Recurso de Revisión interpuesto con motivo de la afirmativa ficta por falta de respuesta a la solicitud de información dirigida al H. Ayuntamiento de El Espinal, en el Istmo de Tehuantepec.

Como medios de aplicación del derecho de acceso a la información por parte del órgano garante contra el sujeto obligado que nos observe las disposiciones de la Ley, reglamento o lineamientos expedidos, el Instituto tiene la facultad de:

- Realizar visitas de inspección y evaluación.

-Emitir recomendaciones

- Hacer del conocimiento del órgano interno de control del sujeto obligado las causas de responsabilidad administrativa.

De las anteriores medidas de presión que puede ejercer el órgano garante, en los tres años que van de transparencia en el Estado, parece ser que la política ha sido el del acercamiento y una constante capacitación y concientización tanto de las autoridades como de la ciudadanía, pues no de otro modo se puede explicar que hasta la fecha únicamente se hayan expedido 35 recomendaciones a municipios, pues como se desprende de la solicitud de información con folio número 5626 de fecha 8 de agosto del 2011, la Unidad de Enlace del IEAIP, contesta que las únicas recomendaciones fueron las que enviaron al H. Congreso con motivo del incumplimiento de las resoluciones del 2010.

Por otra parte, derivado de la misma solicitud, puede advertirse que a la fecha se han realizado 229 inspecciones desde el 21 de julio del 2008 hasta el 18 de agosto del 2011, que consisten básicamente a las unidades de enlace del poder ejecutivo y no así al de Ayuntamientos, entendible dada la magnitud del estado de Oaxaca, que hace imposible que un órgano autónomo centralizado en la ciudad de Oaxaca pueda abastecer el trabajo que requieren 570 municipios dispersos en ocho regiones del estado con las distancias y los medios de comunicación deficientes, pero sobre todo, la falta de voluntad política y cultura cívica que aun prevalece en nuestro Estado.

Lo que pone de manifiesto, la necesidad de incrementar la presencia de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas a través de la participación ciudadana en cada uno de los veinte Distritos del estado, o bien en cada una de las regiones, es decir que sería viable y daría certeza al cumplimiento efectivo de la Ley de Transparencia, la creación de delegaciones distritales o regionales del órgano de transparencia a fin de ampliar la cobertura de capacitación y sustanciación de las solicitudes así como el apoyo para el cumplimiento de las resoluciones a los Recursos de Revisión. No obstante cabría preguntarse si el costo que generaría sería proporcional al beneficio que obtendría la cultura cívica de transparencia en el Estado, o si por el contrario se sumaría al grueso y lento sistema burocrático que priva en el gobierno.

## **CAPÍTULO IV.**

### **NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA**

El Proyecto fue presentado el día 15 de junio del 2011 a la LXI Legislatura del Estado de Oaxaca por los trabajadores del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, entre quienes participaron en su redacción y creación se encuentra el sustentante. Actualmente el Proyecto se encuentra en revisión en la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales.

La Nueva Ley, propone la mejor definición sobre los términos más utilizados en la práctica del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Protección de los Datos Personales. Se aumenta el alcance del sistema vinculatorio a la rendición de cuentas a otros sujetos obligados antes no comprendidos por ninguna legislación nacional, y se reconsidera sobre la mecánica procedimental del sistema de solicitudes de información. Uno de los aspectos más relevantes es la coercibilidad de las garantías al ciudadano en la transparencia de la información pública de oficio y de la solicitada en lo particular, otorgando facultades de inicio de querrela y denuncia a fin de fincar responsabilidades. Además se clarifica sobre la autoridad competente en cada caso – municipios, órganos autónomos, poderes del estado- para efectuar las medidas de sanción y responsabilidad por el incumplimiento de las Resoluciones del órgano garante y la definitividad de éstas.

Oaxaca de Juárez, Oax., 14 de junio de 2011.

CC.DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA  
PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA.

LIC. LUIS ANTONIO ORTÍZ VÁZQUEZ, LIC. ROSARIO PONCE DE LEÓN CORTÉS, LIC. JORGE ZÁRATE MEDINA, LIC. ELSA ROMÁN TORRES, LIC. ROSARIO BARRANCO SANCHEZ, LIC. MARÍA ELISA RUIZ HERNANDEZ, LIC. ANA CECILIA CARLÍN, LIC. AMIRA AZUCENA CRUZ RAMIREZ, C.P. ROSALBA LUIS LOPEZ, LIC. MELINA REYES ESCAMILLA, LIC. EDUARDO DAVID SANCHEZ HERRERA, LIC. MARIO JIMÉNEZ NORIEGA, LIC. MARICELA SILVA ROMO y **FERNANDO JOSÉ VÁSQUEZ QUINTAS**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 50 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, venimos a ejercer nuestro derecho sobre iniciativa y formación de las leyes, presentando a vuestra Soberanía, la siguiente Iniciativa de

NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE OAXACA

Basados en la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Todos los suscritos estamos en pleno ejercicio de nuestros derechos y deberes como ciudadanos del Estado de Oaxaca. Desde el mes de mayo a agosto del 2008 fuimos seleccionados para integrar el personal operativo del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP) como profesionistas con el grado de Licenciatura en diversas especialidades como derecho, economía y finanzas, contabilidad, informática, ciencias de la educación, comunicación social, ciencias políticas y otras disciplinas.

La garantía individual y derecho humano consistente en el Derecho de Acceso a la Información (DAI) derivó de las reformas relativamente recientes a las constituciones de la República y particular del Estado, así como de las leyes derivadas de éstas, como son las de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Archivos, son dispositivos cuyo contenido novedoso fuimos abrevando a lo largo de tres años a través de los libros, manuales e instructivos estatales, nacionales e internacionales, también de conferencias, video conferencias, asistencia a congresos, cursos, simposios, diplomados, reuniones y otras series de encuentros con organismos vinculados con la transparencia, de los que hemos obtenido un panorama más amplio sobre el derecho de acceso a la información en México.

También nos fue posible asistir a eventos de trascendental importancia celebrados en el extranjero como España y República de Colombia, con cuyos organismos representativos de la materia se suscribieron Convenios de Colaboración que con vigencia ininterrumpida nos han permitido profesionalizarnos en las importantes materias mencionadas.

Nuestra formación en el Derecho de Acceso a la Información como servidores públicos, también se nutrió con la participación de la sociedad a través de concursos, lecturas, mesas redondas, y pláticas en escuelas primarias, secundarias, preparatorias y Universidades, lo cual nos ha permitido consolidar el conocimiento, la sensibilidad y experiencia de los más importantes aspectos y fenómenos de la transparencia en Oaxaca, México y el Mundo.

Durante poco más de tres años nos ha tocado aplicar directamente, el contenido de las Leyes de Transparencia, Protección de Datos Personales y Archivos, a todos los funcionarios públicos de los sujetos obligados y al público en general.

En Oaxaca, al desarrollar esa labor, hemos advertido las dificultades que implica poner en práctica disposiciones legales novedosas, cuando contamos con 570 municipios, 17 lenguas autóctonas, y una población rica en diversidad pero en diferentes niveles de desarrollo. En total, somos la entidad de la República, con el mayor número de sujetos obligados, con 650 en total.

Sin embargo, estamos convencidos de que el ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia en los actos y decisiones de los Gobernantes, independientemente del escenario social y político, es una herramienta que permitirá en el mediano y largo plazo el perfeccionamiento del sistema democrático y la participación ciudadana en el Estado de Oaxaca.

Al llevar a la práctica de los preceptos de la Ley en vigor encontramos dificultades y contradicciones, actitudes de reserva y desconfianza que fue necesario vencer paulatinamente mediante el diálogo y el mutuo entendimiento con los actores en el ejercicio de este derecho fundamental.

Hemos logrado, paralelo a la Ley en vigor, sentar las bases prácticas para la ejecución de los criterios jurídicos sustentados por Consejo General del Instituto, al extremo de facilitar a los usuarios el procedimiento del DAI, mediante la implementación del Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública (SIEAIP) concebido para facilitar la comunicación instantánea entre la ciudadanía, los sujetos obligados y el instituto.

Con motivo de las reformas constitucionales que fueron aprobadas por este Honorable Congreso en abril del presente año, el personal operativo del órgano garante del derecho de acceso a la información, consideramos indispensable reunirnos para intercambiar impresiones y opiniones dándonos a la tarea de revisar la estructura y contenidos de las Leyes de Transparencia, Protección de Datos Personales y de Archivos.

El primero de estos ordenamientos, es en realidad, el eje rector del sistema de la Transparencia, el Acceso a la Información y la Rendición de cuentas en Oaxaca; constituye por consiguiente un elemento fundamental que debe mantenerse actualizado frente a los constantes cambios y retos que la transparencia ofrece tanto en México como en el Mundo.

Las razones anteriores, al menos así lo estimamos, nos dan la capacidad y conocimientos necesarios para proponer el presente Proyecto de Ley que, resiste el análisis y el debate, que con las aportaciones legislativas de los ciudadanos Diputados y representantes de otros sectores puede convertirse en la más avanzada legislación que México tenga en esta materia.

A continuación, se enumeran las modificaciones y adiciones del Proyecto:

- 1.- Se agregan diversas definiciones que mejoran la identificación de conceptos, procedimientos y principios como: clasificación de la información, procedimiento electrónico, archivo electrónico, prueba de daño, etcétera.
- 2.- Se incluye como sujeto obligado a los partidos políticos con registro estatal, así como a los Diputados, como sujetos obligados indirectos.
- 3.- Se incluye como información pública de oficio la relativa a los servicios de honorarios prestados por cualquier persona a los sujetos obligados.
- 3.- Se elimina, simplifica y unifica la información que deberán publicar los Ayuntamientos.
- 5.- Se establece que el Poder Judicial además, deberá publicar el listado de las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, con las excepciones de información reservada y confidencial.
- 6.- En el caso de los Ayuntamientos se unifica en una sola fracción la relativa a la publicación de las actas, acuerdos y resoluciones de cabildo.

7.-Se dimensiona el alcance de informar y rendir cuentas a la población indígena.

8.- Se establece el procedimiento de reserva de la información, el cual deberá estar fundado y motivado, mediante acuerdo del Comité de Información de aquellos documentos o expedientes propuestos por las unidades administrativas.

9.- Se establece la obligación de los sujetos obligados de elaborar el índice de clasificación de la información reservada y confidencial, agregando fundamento, motivación, fecha y unidad administrativa que la generó.

En éste caso se incluye, define e implementa el concepto de prueba de daño para medir el alcance de la reserva.

10.- Se mejora la redacción de diversos artículos para una mejor comprensión.

11.- Se establece la autonomía del órgano garante conforme a lo dispuesto por la Constitución Particular del Estado y se faculta para emitir criterios y lineamientos en materia de archivos, así como su inclusión en el Consejo del Sistema Estatal de Archivos.

Así mismo se incluye la denominación de dicho órgano por el de: “Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales”.

Se establece el procedimiento de elección de los consejeros mediante convocatoria pública, favoreciendo la participación ciudadana y periodos escalonados de siete años, por cada consejero con los requisitos de elegibilidad.

12.- Se amplía la facultad del órgano garante para iniciar leyes, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. También para iniciar procedimientos de responsabilidad y sanciones, presentar querellas y denuncias ante el Ministerio Público y/o el órgano de control interno que corresponda.

13.- Se establece al órgano garante como única instancia para resolver los Recursos de Revisión interpuestos.

14.- Se fortalece el Sistema de Protección de Datos Personales al reducir el plazo para ejercer el derecho ARCO.

15.- Se cambia la denominación de “Unidad de Enlace” por la de “Unidad de Transparencia”, con el objeto de mejorar la identificación de la instancia.

16.- En el caso de los Ayuntamientos se establece como regla general que el titular de la Unidad de Transparencia recaerá en el Secretario Municipal, excepto cuando el Ayuntamiento determine lo contrario.

17.-Se amplían las funciones de la Unidad de Transparencia en materia de protección de datos personales y archivos dentro del sujeto obligado.

18.- En el caso del Comité de Información en los Ayuntamientos, se dispone desde la ley que estará integrado por el cabildo, excepto cuando por disposición expresa del mismo, se integren de forma diversa.

18.- Se establece el procedimiento general del Comité de Información para declarar mediante acuerdo, la inexistencia de la información, la emisión de versiones públicas, clasificación de la información y Protección de Datos Personales.

19.- Se establecen las reglas generales del procedimiento de acceso a la información, Protección de Datos Personales y Recursos de Revisión y el procedimiento especial electrónico con el objeto de dar mayor seguridad jurídica, reducir plazos, costos y eficientar la máxima publicidad.

20.- Se eliminan las lagunas legales en el caso de inexistencia de la información y la obligación de iniciar el procesamiento o generación para su disponibilidad.

21.- Se reduce el plazo de respuesta de las solicitudes de información, derecho ARCO y Recursos de Revisión de quince a diez días hábiles.

22.- Se establece el proceso general para el pago de los costos de reproducción cuando procedan.

23.- Se establecen disposiciones básicas para la obtención de la información entre unidades administrativas del sujeto obligado.

24.- Se agrega la causal de procedencia del recurso de revisión ante la inexistencia de la información o uso injustificado de la prórroga.

25.- Se establece el supuesto de conciliación previa al recurso de revisión entre las partes.

26.- Se agrega la causal de sobreseimiento cuando el sujeto obligado entregue la información solicitada durante la substanciación del recurso y satisfecho el recurrente.

27.- Las resoluciones que emita el Consejo General, además de conformar, revocar o desechar, pueden reclasificar la información reservada.

28.- Se agrega al capítulo de responsabilidades y sanciones la causal por no publicar o actualizar la información pública de oficio, omitir responder a las solicitudes de información y derecho ARCO.

29.- No acatar las resoluciones o recomendaciones de la comisión o bien recabar datos personales innecesarios en forma engañosa o fraudulenta.

30.- Se establece que tratándose de Ayuntamientos será el Congreso del Estado quien ejecute las sanciones de responsabilidades en términos de la ley de la materia.

En el caso del Congreso será la Junta de Coordinación Política quien ejecute las sanciones en contra del Diputado o Servidor Público que haya incurrido en violación de ésta ley.

La presente Exposición General de Motivos de la Ley que sometemos ante vuestra consideración se manifiesta en todos y cada uno de los preceptos que se pretenden reformar y con el objeto de facilitar al Legislador el análisis sobre la viabilidad de esta Iniciativa de la nueva ley, se colocaron en letras cursivas y negritas los textos reformados, adicionados o nuevos, de tal manera que se pueda contemplar de modo integral, el nuevo texto que en seguida sometemos a la consideración de esta H. Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado con el título de "NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA EL ESTADO DE OAXACA".

INICIATIVA DE "NUEVA LEY DE  
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE  
OAXACA

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

Principios y Definiciones

ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano estatal y municipal, en los términos señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

Esta ley se aplicará en estricto apego al artículo segundo de la Constitución Federal, que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación.

ARTÍCULO 2. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I.- Clasificación de la Información: Procedimiento de selección documental para identificar la información reservada o confidencial y proceder a su resguardo mediante acuerdo aprobado por el Comité de Información del sujeto obligado;

II.- Comité de Información. La instancia colegiada del sujeto obligado encargada de coadyuvar con la Comisión, para el cumplimiento de esta Ley;

III.-Comisión: La Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales;

IV.- Contraseña: Conjunto de caracteres alfanuméricos que permiten validar la identificación

de la persona a la que se le asignó una cuenta de usuario;

V.- Cuenta de Usuario. Conjunto único de caracteres alfanuméricos como medio de identificación para acceder a los distintos servicios que provean los Sistemas Electrónicos del Instituto;

VI.- Datos personales: La información numérica, alfabética, gráfica, acústica, biométrica o de cualquier otro tipo, concerniente a una persona física identificada o identificable, relativa a su la vida afectiva y familiar, origen étnico o racial, características físicas, morales o emocionales; domicilio, número telefónico, cuenta de correo electrónico, cuentas bancarias de cualquier clase particulares, patrimonio personal y familiar, ideología y opiniones políticas, creencias religiosas, convicciones filosóficas o políticas, estados de salud físico o mental, preferencias sexuales, y toda otra relacionada con la intimidad personal;

VII.- Dirección de Correo Electrónico: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, señalado por las partes y el órgano garante;

VIII.- Documentos. Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro en posesión de los sujetos obligados y los servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

IX.- Expediente Electrónico: Conjunto de documentos electrónicos ó digitales clasificados, generados u obtenidos durante el procedimiento identificado por un número específico, contenidos en carpetas de la misma naturaleza;

X.- Información confidencial. La información en poder de los sujetos obligados cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los servidores públicos que la deban conocer en razón de sus funciones, así como la información relativa a las personas, protegida por el derecho fundamental a la privacidad, conforme a lo establecido por esta Ley;

XI.- Información Pública de Oficio. La información que los sujetos obligados deban tener a disposición del público para su consulta en los términos de esta Ley;

XII.- Información reservada. La información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 17 y 19 de esta Ley;

XIII.- Información. La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, o bien aquella que por una obligación legal deban generar;

XIV.- Ley: La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca;

XV.- Órganos autónomos: El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, la Auditoría Superior del Estado, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico, El Tribunal Estatal Electoral y los demás que por disposición de la ley se les otorgue autonomía;

XVI.- Prueba de daño: Es la valoración de los elementos objetivos y verificables de la información, susceptible de dañar el interés público protegido, si fuese difundida;

XVII.- Sistema Electrónico: es el sistema informático instituido por el órgano Garante en el estado de Oaxaca a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar los procedimientos que se sustancien ante la Comisión;

XVIII.- Sujetos obligados. Cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo del Estado y Municipios de Oaxaca;

XIX.- Unidad Administrativa. Es el área existente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado, que tiene bajo su resguardo la información de su competencia;

XX.- Unidad de Transparencia: Es el área responsable de tramitar las solicitudes de acceso a la información de acuerdo al procedimiento señalado en esta Ley y servir de vínculo entre el órgano garante, el sujeto obligado y los solicitantes;

XXI.- Versión Pública. Documento que sin alterar la información que sea pública, resta o elimina la información clasificada como reservada o confidencial;

ARTÍCULO 4. Son objetivos de esta Ley:

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 información oportuna, verificable, inteligible y relevante que generan los sujetos obligados, a fin de impulsar la contraloría ciudadana y el combate a la corrupción;

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible;

V. Mejorar los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la evaluación de las políticas públicas;

VI. Mejorar el manejo, organización, clasificación y archivo de los documentos; y uso de la información pública; y

VII. Contribuir a la consolidación de la democracia y la plena vigencia del estado de derecho.

ART. 5.- La interpretación de esta Ley, se hará conforme a las constituciones federal y local, los tratados y convenios internacionales en la materia, los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos

obligados, así como los criterios aprobados por el Consejo General de la Comisión.

## Capítulo II

### De los Sujetos Obligados

ARTÍCULO 6. Para efectos de esta Ley son sujetos obligados:

- I. El Poder Ejecutivo del Estado y todas sus entidades y dependencias;
- II. Las administraciones municipales;
- III. El Poder Legislativo del Estado y sus órganos de auditoría y fiscalización, cualquiera que sea su denominación. Los diputados son sujetos obligados indirectos;
- IV. El Poder Judicial del Estado y el Tribunal Estatal Electoral;
- V. Todos los Órganos Autónomos del Estado;
- VI. Las Juntas en materia del trabajo;
- VII. Los Sindicatos con registro estatal;
- VIII. Los Partidos Políticos con registro estatal;
- IX. Las personas físicas y morales que reciban recursos públicos para el desarrollo de programas y actividades, las empresas de participación estatal o municipal y los fideicomisos públicos estatales o municipales.

Las personas que presten servicios públicos concesionados, estarán obligadas a entregar la información relacionada con dichos recursos o servicios, a través del sujeto obligado que supervise estas actividades.

ARTÍCULO 7. Los sujetos obligados deberán:

I. Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, incluso los procesos deliberativos;

II. Constituir y mantener actualizado su sistema de archivo y gestión documental;

III. Tener disponible, sin que medie solicitud alguna, la información pública de oficio y garantizar el acceso a la información siguiendo los principios y reglas establecidas en esta Ley;

IV. Establecer los procedimientos necesarios para la clasificación de la información reservada y confidencial conforme las reglas de esta Ley, sus criterios, lineamientos, acuerdos y/o reglamentos correspondientes.

V. Asegurar la protección de los datos personales en su posesión;

VI. Permitir el acceso de los particulares a sus datos personales, y en su caso, realizar las acciones de corrección, cancelación o eliminación que correspondan;

VII. Capacitar a los servidores públicos en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales;

VIII. Permitir que la Comisión pueda tener acceso a toda la información gubernamental y a sus archivos para verificar el cumplimiento de la Ley;

IX. Cumplir cabalmente las resoluciones de la Comisión y coadyuvar en el desempeño de sus funciones; y

X. Las demás que se deriven de esta Ley.

ARTÍCULO 8. Los sujetos obligados a que se refiere el artículo 6 de la presente Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer reglamentos o acuerdos de carácter general, que coadyuven para proporcionar a los particulares un procedimiento más eficiente y expedito de acceso a la información, de conformidad con los principios establecidos en esta Ley y los lineamientos expedidos por la Comisión.

## Capítulo III

### Información Pública de Oficio

ARTÍCULO 9. Con excepción de la información reservada y confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público, sin que medie solicitud alguna, así como difundir y actualizar dentro de los sesenta días naturales a que surja o sufra alguna modificación, en los términos de los lineamientos que expida la Comisión, la siguiente información:

I. Organigrama, incluyendo en su caso, el órgano de control interno;

II. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

III. Las facultades y atribuciones de cada sujeto obligado; así como las de cada unidad administrativa que conforme su estructura;

IV. El directorio de servidores públicos por área, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes que incluya nombre, profesión, cargo, domicilio legal, teléfono oficial, y en su caso, correo electrónico, con las excepciones previstas por esta Ley;

V. La remuneración mensual, bruta y neta de quienes por cualquier concepto perciban recursos del erario público, sea por sueldos u honorarios, incluyendo todas las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación, en formatos que permitan identificar la percepción de cada individuo.

VI. El nombre, domicilio oficial, dirección electrónica oficial de los servidores públicos integrantes del Comité de Información y de la Unidad de Transparencia.

VII. El Programa Operativo Anual;

VIII. Las metas y objetivos de los sujetos obligados y las unidades administrativas que los conformen ajustados a sus programas operativos y las respectivas estadísticas e indicadores del desempeño que permitan conocer los avances físicos y financieros para cada una de las metas incluyendo el presupuesto de egresos;

IX. Los servicios y trámites que ofrecen, describiendo requisitos y formatos requeridos;

X. La Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. La información sobre el presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos del Estado;

XI. Los acuerdos y/o criterios en materia de clasificación.

XII. La deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto y legislación aplicable;

XIII. El listado de la información pública, ejercicio a que se refiere, área que la resguarda y medio de difusión;

XIV. Los resultados definitivos de las auditorías concluidas al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Contraloría, los órganos de control internos o el órgano de auditoría y fiscalización del Legislativo, que contenga lo siguiente:

a) El número y tipo de auditoría realizada en el ejercicio presupuestario respectivo;

b) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión; y

c) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por el sujeto obligado;

XV. Los contratos, convenios y condiciones generales de trabajo que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza que se encuentre adscrito a los sujetos obligados;

XVI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales;

XVII. Las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones otorgados, debiendo especificar su objeto y el nombre o razón social del titular;

XVIII. 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/o 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;

XIX. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XX. Los mecanismos de participación ciudadana de que dispongan; y

XXI. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Los sujetos obligados deberán atender las recomendaciones que al respecto emita la Comisión.

ARTÍCULO 10. De conformidad con lo señalado en el artículo anterior, los Sujetos Obligados, según su naturaleza y atribuciones, deberán hacer pública la información en términos de los Lineamientos que para tal efecto emita la Comisión.

Los Sujetos Obligados mantendrán publicada la información relativa a dos años anteriores al que se esté ejerciendo.

Tratándose de Partidos Políticos y agrupaciones políticas, con registro, deberán publicar sus informes así como las auditorías y verificaciones al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo, de igual

manera, toda aquella información relativa al uso de los recursos públicos.

ARTÍCULO 11. Cualquier persona podrá hacer del conocimiento de la Comisión, las omisiones o fallas en que incurran los Sujetos Obligados en el desempeño de sus obligaciones de Transparencia. En tales casos, la Comisión procederá previa inspección y monitoreo a emitir las observaciones o recomendaciones que correspondan, conforme a la ley y los lineamientos expedidos por la Comisión.

ARTÍCULO 12. Los sujetos obligados deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que dispongan los lineamientos que al respecto expida la Comisión.

ARTÍCULO 13. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que estas últimas entreguen sobre el uso y destino de los mismos.

En los fideicomisos públicos constituidos por un sujeto obligado o que administren recursos públicos, corresponderá al fideicomitente dar cumplimiento a las solicitudes de información.

ARTÍCULO 14. Además de lo señalado en el artículo 9, el Poder Legislativo deberá hacer pública la siguiente información:

I. Los nombres, fotografía y currículum de los diputados propietarios y suplentes;

II. Las listas de asistencia y votación de cada una de las sesiones;

III. La Agenda Legislativa;

IV. Las iniciativas de ley, decreto, acuerdos o cualquier otra disposición de carácter general, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turne, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas;

V. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados;

VI. El Diario de los Debates, su versión estenográfica o su análogo; y

VII. Los demás informes que deban presentarse conforme a su Ley Orgánica

ARTÍCULO 15. Además de lo señalado en el artículo 9, el Poder Judicial deberá hacer pública la siguiente información:

I. Los principales indicadores sobre la actividad jurisdiccional que deberán incluir, al menos, asuntos ingresados, concluidos y en existencia, por órgano jurisdiccional y agregados por todo el Poder Judicial; sanciones disciplinarias identificando al personal sancionado; el número de sentencias dictadas, y en su caso, las que sean confirmadas, revocadas o modificadas;

II. Las listas de acuerdos;

III. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos jurisdiccionales, el proceso de selección una vez concluidos y los resultados de los mismos;

IV. Los perfiles y formas de evaluación del personal jurisdiccional y administrativo; y

V. Las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria.

VI. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

ARTÍCULO 16. Además de lo señalado en el artículo 9, los Municipios deberán hacer pública la siguiente información:

I. El Plan Municipal de Desarrollo;

II. Los indicadores de calidad de los servicios públicos que presten los Ayuntamientos;

III. El calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar;

IV. Las actas de sesiones de cabildo, y aquellas que contengan las resoluciones y acuerdos aprobados por los Ayuntamientos;

V. La información sobre la situación patrimonial, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles, con los inventarios actualizados;

VI. Sobre el ejercicio del presupuesto deberá publicarse la información sobre la ejecución de las aportaciones federales y estatales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y en su caso, el monto del gasto asignado por el propio Municipio;

VII. En el caso de la información sobre programas de subsidio, se deberá considerar toda aquella información sobre los programas sociales administrados por los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia;

En los Municipios con una población indígena significativa procurarán que existan los mecanismos de acceso a la información a que se refiere el artículo 9 y 16, utilizando los medios que permitan su comunicación en forma comprensible para todos.

## Capítulo IV

### Información Reservada y Confidencial

ARTÍCULO 17. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión:

I.- Ponga en riesgo la seguridad nacional, estatal o municipal.

II. Afecte la conducción de las negociaciones que el Estado realice con otras Entidades Federativas o la Federación, que sean de evidente beneficio social para el Estado;

III. La que otros estados u organismos internacionales entreguen con ese carácter a los sujetos obligados;

IV. Dañe la estabilidad financiera o económica del Estado;

V. Ponga en riesgo la vida, la seguridad, la salud o el patrimonio de cualquier persona;

VI. Pueda 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 estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado;

VII. 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.

VIII.-La que por disposición expresa de las leyes aplicables sea considerada como tal;

IX. Las actuaciones relativas a la investigación de hechos delictuosos y las actuaciones del proceso penal en los casos y por los motivos previstos por las leyes.

X. Los expedientes judiciales, arbitrales, laborales o de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto sus resoluciones no hayan causado estado. Una vez que esto ocurra, los expedientes serán públicos, salvo la información reservada o confidencial que pudieran contener. En su caso, los sujetos obligados deberán elaborar versiones públicas en las que se omitan estos datos.

XI. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.

ARTÍCULO 18. La información a que se refiere el artículo anterior sólo podrá ser clasificada como reservada por el Comité de Información del sujeto obligado, mediante acuerdo fundado y motivado en el que, a partir de elementos objetivos o verificables, pueda identificarse la probabilidad de dañar el interés público protegido.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad

ARTÍCULO 19. La información clasificada como reservada según los artículos 17 y 18, podrá

permanecer con tal carácter hasta por un periodo de diez años. Esta información se desclasificará cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o se extinga el periodo de reserva.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar a la Comisión la ampliación del periodo de reserva hasta por cinco años más, siempre y cuando justifiquen la subsistencia de las causas que dieron origen a su clasificación.

ARTÍCULO 20. Las Unidades Administrativas de los Sujetos Obligados, propondrán a sus Comités o subcomités de Información, según corresponda, la clasificación de la información en su posesión, de acuerdo con lo establecido por esta ley y las demás que resulten aplicables.

ARTÍCULO 21. Los sujetos obligados elaborarán, en su caso, un índice de la información clasificada como reservada. Dicho índice deberá indicar la Unidad Administrativa o Jurisdiccional que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y en su caso, las partes del documento o expediente que se reserve. En ningún caso el índice será considerado información reservada.

El titular de cada sujeto obligado deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de la información clasificada.

Para el caso de información que comprenda datos personales o información reservada, se deberá propiciar la elaboración de versiones públicas.

ARTÍCULO 22. Los Sujetos Obligados sólo podrán clasificar información existente en sus archivos, cualquiera que sea el soporte material.

No es válido clasificar por anticipado información aún no generada.

ARTÍCULO 23. Los Sujetos obligados deberán señalar con exactitud el periodo de reserva de la información atendiendo al principio de prueba de daño.

ARTÍCULO 24. Se considera información confidencial aquella que se refiere a la vida privada y los datos personales. Esta información mantendrá

este carácter de manera indefinida y sólo podrán tener acceso a ellas los titulares de la misma y los servidores públicos que requieran conocerla para el debido ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 25. Como información confidencial se considerará:

I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados;

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión y cuya divulgación no esté prevista en una ley, no se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público;

III. La protegida por los secretos comercial, industrial, bancario, profesional, fiduciario o fiscal, en los términos de las leyes respectivas;

IV. La información protegida por la legislación en materia de derechos de autor o propiedad intelectual; y

V. Las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos obligados a presentarlas, salvo cuando éstos autoricen su difusión.

ARTÍCULO 26. Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados información confidencial derivada de un trámite o procedimiento del cual puedan obtener un beneficio, deberán señalar los documentos que la contengan. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del titular de la información confidencial.

ARTÍCULO 27. La información clasificada como reservada o confidencial, como caso de excepción, será puesta a disposición de las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia cuando así lo soliciten, mediante resolución debidamente fundada y motivada, que corresponda a la investigación de un hecho delictuoso o al trámite de un proceso judicial. Estos casos solo operarán cuando dicha información resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido

ofrecida en la investigación o en el juicio correspondiente. Esta información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente respectivo.

## Capítulo V

### Gestión Documental y Archivos

ARTÍCULO 28. Los sujetos obligados deberán preservar los documentos existentes en sus archivos administrativos los cuales deberán estar organizados, actualizados y conservados de conformidad con las disposiciones de este capítulo y demás normas aplicables.

ARTÍCULO 29. En el manejo de los documentos, los sujetos obligados deberán observar los principios de disponibilidad, eficiencia, localización expedita, integridad y conservación.

ARTÍCULO 30. Los sujetos obligados contarán con responsables para los archivos de trámite, concentración e histórico, quienes elaborarán los instrumentos de control y consulta que permitan la correcta y adecuada organización, descripción, localización y conservación de documentos, que incluyan al menos:

- a) El cuadro general de clasificación archivística;
- b) El catálogo de disposición documental; y
- c) Los inventarios documentales: general, de transferencia y de baja.

ARTÍCULO 31. Las áreas encargadas del archivo de los Poderes del Estado, Órganos Autónomos y Municipios, establecerán los lineamientos específicos en materia de organización de archivos administrativos que no tengan el carácter de históricos. Las disposiciones deberán tomar en consideración las normas archivísticas internacionalmente reconocidas.

ARTÍCULO 32. La Comisión será la autoridad en materia de archivos y estará a su cargo emitir lineamientos, criterios y demás disposiciones para la administración de documentos electrónicos que

aseguren su disponibilidad, integridad y autenticidad, de conformidad con los estándares internacionales.

ARTÍCULO 33. Los sujetos obligados deberán indicar en las series documentales si los documentos o expedientes contienen información reservada y/o confidencial.

Adicionalmente deberán generar y publicar en medios electrónicos de acceso remoto, un índice público por serie documental, el cual deberá actualizarse trimestralmente. En su caso, deberá indicar la clasificación por serie documental.

ARTÍCULO 34. Cuando un sujeto obligado inicie el procedimiento de baja documental de documentos o expedientes que contengan información reservada, deberá notificarlo a la Comisión para que éste, dentro de un plazo de 30 días, opine si procede o no su baja.

ARTÍCULO 35. Con el fin de coordinar las anteriores actividades señaladas en el presente capítulo la Comisión tendrá asiento y derecho a voz y voto en el Consejo del Sistema Estatal de Archivos.

## TÍTULO SEGUNDO

### PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

#### Capítulo Único

ARTÍCULO 36. Los sujetos obligados al tratar los sistemas de datos deberán observar los principios de consentimiento, información previa, licitud, calidad de la información, confidencialidad y seguridad, así como garantizar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, corrección y cancelación.

ARTÍCULO 37. Los sujetos obligados serán responsables de la protección de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I. Establecer mecanismos y 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 la Comisión;

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 la Comisión o la instancia competente;

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.

ARTÍCULO 38. 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.

ARTÍCULO 39. No se requerirá el consentimiento del titular para proporcionar sus datos personales en los siguientes casos:

I. Cuando se trate de razones estadísticas, científicas o de interés general previsto en la ley, siempre que no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

II. Cuando se transmitan entre sujetos obligados, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de sus facultades;

III. Cuando exista una solicitud u orden de autoridad en materia de procuración o administración de justicia;

IV. A terceros, cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquellos para los cuales se les hubieren transmitido; y

V. En los demás casos que establezcan las leyes.

ARTÍCULO 40. Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento de la Comisión o de las instancias competentes, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

ARTÍCULO 41. Sólo los interesados o sus representantes, podrán solicitar y obtener gratuitamente, previa acreditación ante la Unidad de Transparencia correspondiente, el acceso, rectificación o cancelación de la información de sus datos de carácter personal que obren en los sistemas de datos personales de los sujetos obligados.

La entrega, modificación o cancelación de dicha información, se realizará en un plazo no mayor a 10 días hábiles contados desde la presentación de la solicitud.

Este plazo podrá ser ampliado por una sola vez por un periodo igual, siempre y cuando lo justifiquen las circunstancias del caso.

ARTÍCULO 42. En el supuesto que los datos personales a que se refiere la solicitud obren en los sistemas de datos personales del sujeto obligado y éste considere improcedente la solicitud de acceso, rectificación o cancelación, se deberá emitir una resolución fundada y motivada al respecto. Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, así como ante la omisión de respuesta a las solicitudes en los plazos establecidos, procederá la impugnación correspondiente

ARTÍCULO 43. La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo

únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud, que implique la entrega de datos, respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor de doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo a las tarifas aplicables para las solicitudes de acceso a la información pública.

## TÍTULO TERCERO

### DE LAS UNIDADES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, DE LOS COMITÉS DE INFORMACIÓN Y DE LA COMISIÓN

#### Capítulo I

##### Unidades de Transparencia

ARTÍCULO 44. Los sujetos obligados contarán con una Unidad de Transparencia integrada por un titular y los servidores públicos habilitados necesarios, misma que será el vínculo entre el órgano garante, sujeto obligado y solicitantes.

En el caso de los municipios, el Titular de la Unidad de Transparencia será el Secretario Municipal, excepto cuando por disposición expresa se nombre a otro funcionario distinto del Ayuntamiento.

ARTÍCULO 45. La Unidad de Transparencia tendrá las funciones siguientes.

I. Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 9, además de promover que las unidades administrativas la actualicen con periodicidad bimestral;

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, presentadas ante el sujeto obligado;

III. Recibir y tramitar las solicitudes de acceso, rectificación y/o cancelación de datos personales, así como darles seguimiento hasta la entrega de la respuesta, haciendo entretanto el correspondiente resguardo;

IV. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes, y en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados que pudieran tener la información que solicitan;

V. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada;

VI. Notificar a los solicitantes los acuerdos y resoluciones de toda clase que se produzcan durante los procedimientos de acceso y protección de datos personales.

VII. Proponer al Comité de Información los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VIII. Apoyar al Comité de Información en el desempeño de sus funciones;

IX. Integrar y enviar todos los informes que requiera la Comisión en materia de acceso a la información, protección de datos personales y archivos con información reservada;

X. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información y actualizarlo mensualmente detallando sus resultados y costos, haciéndolo del conocimiento del titular del sujeto obligado y de la Comisión;

XI. Recibir los recursos de revisión presentados por los particulares y remitirlos a la Comisión dentro de los tres días siguientes a su recepción;

XII. Informar al solicitante sobre su derecho a interponer el recurso de revisión;

XIII. Registrarse ante la Comisión y notificar los cambios de todo orden que llegaren a producirse en su integración y operatividad; y

XIV. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

## Comités de Información

ARTÍCULO 46. Todos los sujetos obligados deberán contar con comités de información, sin perjuicio de que, según los requerimientos de sus respectivas competencias, y en ejercicio de su autonomía establezcan la forma de organización y funcionamiento de aquéllos, con el objeto de eficientar su operatividad y cumplimiento de obligaciones.

También podrán integrar subcomités de información cuando sea necesario, de acuerdo a las peculiaridades de su estructura orgánica.

ARTÍCULO 47. En el caso de municipios, el Comité de Información estará integrado por el Cabildo del municipio y presidido por el Presidente municipal, excepto cuando por disposición expresa, se integre de otra forma.

Los sujetos obligados deberán notificar a la Comisión y registrar ante éste la integración y cambios de los comités y subcomités de Información.

ARTÍCULO 48. Compete al Comité de Información:

I. Coordinar, supervisar y evaluar que las acciones de las Unidades de Transparencia, se ajusten a la normatividad aplicable;

II. Aprobar y supervisar la aplicación de los criterios de clasificación y, en su caso, confirmarlos o modificar la propuesta que planteen las Unidades Administrativas del respectivo Sujeto Obligado;

III. Coadyuvar en la elaboración de la normatividad interna para el mejor cumplimiento de esta Ley;

IV. Certificar la declaratoria de inexistencia o acuerdo de clasificación de la información, emitida por el sujeto Obligado;

V. Proveer, con la mayor amplitud posible, la capacitación y actualización de los servidores públicos adscritos a las Unidades de Transparencia, en materia de transparencia, acceso a la

información, protección de datos personales, archivos y rendición de cuentas;

VI. En términos del artículo 8 de esta Ley, elaborar y aprobar sus respectivos Reglamentos o acuerdos;

VII. Aprobar las versiones públicas de la información generada o en posesión de las Unidades administrativas;

VIII. Remitir al órgano garante, para su registro, los índices de información reservada así como sus criterios y acuerdos de clasificación.

IX. Instruir y supervisar a las unidades administrativas correspondientes respecto a la generación de información y archivo conforme a sus respectivas atribuciones.

### Capítulo III

#### De la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública

#### y Protección de Datos Personales.

ARTÍCULO 49. El Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es un Organismo Público Autónomo en su funcionamiento e independiente en su operación y decisiones; de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de:

a) Promover, difundir y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información basado en ésta Ley y en la Ley de Protección de Datos Personales;

b) Resolver sobre la negativa o defectos de las solicitudes de acceso a la Información y proteger los datos personales en poder de los sujetos obligados.

Ejercerá su competencia en todo el Estado de Oaxaca.

ARTÍCULO 50. El Congreso del Estado a través del Presupuesto de Egresos otorgará a la Comisión los recursos suficientes para el cumplimiento de sus

funciones. Los recursos previstos para la Comisión no podrán ser inferiores en términos reales a los asignados en el ejercicio fiscal anterior, excepto cuando corresponda a una reducción generalizada del gasto para todas las dependencias y entidades públicas, o cuando la Comisión no presente los informes del ejercicio presupuestal que correspondan conforme a la legislación aplicable.

ARTÍCULO 51. La Comisión se integrará con tres Consejeros. Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo actividades docentes, científicas o de beneficencia no remunerada.

El Consejo General de la Comisión en ejercicio, convocará a quienes reúnan los requisitos de Ley, a presentar sus candidaturas para consejeros, quienes serán examinados de acuerdo a los Lineamientos que para tal efecto expida la Comisión. Con los resultados integrará una terna que propondrá al Congreso del Estado para que designe al Consejero.

ARTÍCULO 52. Para ser Consejero se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano y residente en el Estado;

II. Tener por lo menos, treinta años de edad al día de su elección;

III. Contar con cédula profesional a nivel licenciatura como mínimo;

IV. Haberse desempeñado en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley; y

V. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

ARTÍCULO 53. No serán elegibles quienes en los dos últimos años anteriores al día de su designación, hayan sido legisladores locales o federales, se hayan desempeñado como servidores públicos de mando superior de la federación, del estado o de los ayuntamientos, o hubiesen ocupado cargo en un partido político.

Los Consejeros sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones de la Constitución Federal, de la Estatal y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones de la Comisión, o cuando hayan sido sentenciados por delito que merezca pena corporal.

ARTÍCULO 54. El Presidente de la Comisión tendrá la representación legal del mismo, y será electo entre los miembros del órgano, por un periodo de dos años con posibilidad de reelección hasta por dos ocasiones.

En caso de renuncia, separación o fallecimiento del Consejero Presidente, el Congreso del Estado designará de entre los restantes a quien deba presidir el organismo, mismo que cumplirá el periodo respectivo.

ARTÍCULO 55. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Interpretar en el orden administrativo y jurisdiccional esta Ley;

II. Conocer y resolver en única instancia de los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes, así como vigilar el cumplimiento de sus resoluciones;

III. Promover entre los servidores públicos y la población en general, la cultura de la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales. Al efecto elaborará guías que expliquen los procedimientos y trámites que deban realizarse ante los sujetos obligados y ante la Comisión;

IV. Establecer los lineamientos, criterios y políticas generales para la salvaguarda de los derechos consagrados en el artículo 3º de la Constitución, de conformidad con las leyes de la materia que serán de observancia obligatoria para todos los sujetos obligados;

V. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados en relación al cumplimiento de ésta Ley, la de Protección de Datos Personales y Archivos, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Comisión.

VI. Evaluar la actuación de los sujetos obligados, mediante la práctica de inspecciones periódicas, para valorar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia conforme a la metodología que la Comisión establezca. Así como, verificar en su caso, en los archivos de los Sujetos Obligados la inexistencia de la información.

VII. Proporcionar apoyo técnico a los sujetos obligados para el cumplimiento de esta Ley;

VIII. Revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial que emitan los sujetos obligados de acuerdo a lo establecido por esta Ley;

IX. Coadyuvar con los sujetos obligados en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades

X. Revisar, modificar o revocar, mediante el recurso de revisión o de oficio, la clasificación de la información hecha por los sujetos obligados;

XI. Hacer del conocimiento de los órganos internos de control de los sujetos obligados, los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a esta Ley y sus lineamientos;

XII. Requerir a los sujetos obligados informes sobre el cumplimiento de sus resoluciones;

XIII. Iniciar ante el órgano interno de control del sujeto obligado, el procedimiento de responsabilidad administrativa, y en su caso presentar ante el Ministerio Público, denuncias o querellas por violaciones a las disposiciones de esta ley;

XIV. Iniciar Leyes, en las materias de su competencia.

XV. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Finanzas para que lo integre al proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado

XVI. Promover en los distintos niveles de educación, el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como elaborar y publicar estudios e

investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;

XVII. Implementar mecanismos de observación y contraloría ciudadana, que permitan a la población emplear la transparencia, para vigilar y evaluar el desempeño de los sujetos obligados;

XVIII. Promover Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia;

XIX. Celebrar convenios, acuerdos o programas, respecto de la materia de esta ley, con los sujetos obligados, con la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios, y sus órganos de transparencia y acceso a la información, así como con Organismos Nacionales e Internacionales y la sociedad civil;

XX. Imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de sus resoluciones en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca;

XXI. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación, en el que se establecerá por lo menos, la estructura organizativa de la Comisión, la designación de los servidores públicos a su cargo, la profesionalización, funciones y procedimientos internos;

XXII. Formar parte del Consejo del Sistema Estatal de Archivos;

XXIII. La Comisión deberá contar con Manual de Organización, Operación y Procedimientos en términos de su propio reglamento.

Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento Interior y cualquiera otra disposición aplicable.

ARTÍCULO 56. La Comisión rendirá anualmente en el mes de febrero, un informe público al Congreso del Estado sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan los sujetos obligados, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada sujeto obligado así como su resultado, tiempo de respuesta, el número y

resultado de los asuntos atendidos por la Comisión, el estado que guardan las resoluciones, denuncias o quejas presentadas y las dificultades observadas en el cumplimiento de la ley. Para este efecto, la Comisión expedirá los lineamientos que considere necesarios.

ARTÍCULO 57. Todos los servidores públicos que integren la planta de la Comisión, son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan, sujetándose a las responsabilidades y con los derechos y obligaciones señalados en esta Ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Las relaciones laborales generadas entre la Comisión y los servidores públicos a su servicio, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

ARTÍCULO 58. Forman el patrimonio de la Comisión:

I. Los ingresos que perciba conforme al Presupuesto de Egresos del Estado;

II. Los bienes muebles e inmuebles y demás recursos que los gobiernos federal, estatal o municipal le aporten para la realización de su objeto;

III. Los subsidios y aportaciones permanentes, periódicas o eventuales, que reciba de los gobiernos federal, estatal y municipal y, en general, los que obtenga de instituciones públicas, privadas o de particulares nacionales o internacionales;

IV. Las donaciones, herencias y legados que se hicieren a su favor; y

V. Todos los demás ingresos y bienes que le correspondan o adquiera por cualquier otro medio legal.

## TÍTULO CUARTO

### ACCESO A LA INFORMACIÓN

#### Capítulo I

Del procedimiento de acceso a la información

ARTÍCULO 59. En ningún caso la entrega de información pública estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno, salvo en el caso de la información confidencial y protección de datos personales, en términos de la presente Ley.

ARTÍCULO 60. Toda persona por sí, o por medio de su representante legal, podrá presentar solicitudes de información ante la Unidad de Transparencia en escrito libre, través de los formatos contenidos en los diferentes sistemas electrónicos o bien, en las modalidades presencial y telefónica.

ARTÍCULO 61. La solicitud deberá contener los siguientes requisitos:

- I. El nombre del solicitante;
- II. Domicilio o medio para oír y recibir notificaciones;
- III. La descripción clara y precisa de la información que solicita, así como los datos que faciliten su búsqueda y localización;
- IV. La vía en la que prefiere sea contestada su solicitud:
  - (a) Vía física: personal o postal
  - (b) Medio electrónico.

En caso de que el interesado sea persona moral deberá comprobar además, su legal constitución y la personalidad de su legítimo representante.

Si los datos proporcionados por el solicitante son erróneos o insuficientes para facilitar la respuesta, la Unidad de Transparencia lo requerirá por una sola vez dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, para que en un plazo igual corrija las deficiencias y se pueda continuar con el trámite. A petición del solicitante, podrá auxiliársele, de ser el caso, para suplir la deficiencia. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el artículo 65.

En caso de no cumplir con dicha prevención se tendrá por no presentada la solicitud.

ARTÍCULO 62. Las Unidades de Transparencia auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, especialmente en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir.

Cuando la información solicitada no sea competencia del sujeto obligado ante el cual se presente la solicitud, la Unidad de Transparencia deberá orientar debidamente al particular sobre el sujeto obligado competente.

Si la solicitud es presentada ante una oficina distinta a la Unidad de Transparencia, aquélla o la Comisión, tendrán la obligación de indicar al particular la ubicación física de la Unidad de Transparencia correspondiente.

ARTÍCULO 63. Las solicitudes de acceso a la información serán gratuitas. Los costos de la reproducción y envío de la información solicitadas serán cubiertas por el solicitante.

Los derechos por la expedición de copias certificadas y los materiales de reproducción estarán fijados en las leyes respectivas y deberán ser accesibles a los solicitantes.

ARTÍCULO 64. El derecho de acceso a la información será gratuito y para su efectividad se observará lo siguiente:

- I. Los sujetos obligados entregarán la información existente en sus archivos. Si se produjeren declaraciones de inexistencia, deberán estar fundadas, motivadas y certificadas por el Comité de Información;
- II. Cuando la información solicitada ya esté disponible al público en medios impresos o electrónicos, se le hará saber al solicitante por escrito la fuente, el lugar y la forma de consulta y reproducción;
- III. La entrega de la información se tendrá por cumplida cuando se ponga a disposición del solicitante para consulta en el sitio donde se encuentre; o bien mediante la expedición de

copias simples, certificadas o por cualquier otro medio cubriendo el solicitante, el costo que se origine;

Cuando por disposición legal, el sujeto obligado debió haber procesado la información solicitada y no lo haya hecho, éste deberá iniciar inmediatamente el procesamiento de dicha información, independientemente de las causas de responsabilidad administrativa que pudieren configurarse.

ARTÍCULO 65. Respecto al pago de los gastos a que se refiere el artículo 61, se observarán las reglas siguientes:

- I. Deberá informarse al solicitante el costo de la reproducción de la información y que dispone del plazo de diez días hábiles para efectuar el pago respectivo y/o consultarla.
- II. Una vez acreditado el pago, la información deberá procesarse y entregarse dentro de otro término igual.
- III. Vencido el plazo de la fracción anterior, se entenderá concluido el procedimiento de acceso.

ARTÍCULO 66. La Unidad de Transparencia 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 la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

ARTÍCULO 67. Para la presentación de las solicitudes de información existen dos vías: La electrónica y la física, esta última directa o postal.

Las solicitudes deberán contestarse en un plazo no mayor a 10 días hábiles, independientemente de la vía elegida, según las siguientes modalidades:

- A) Para las solicitudes presentadas a través del sistema electrónico determinado por la Comisión, el plazo antes señalado se computará al día hábil siguiente de su presentación;

- B) Para las solicitudes físicas, el plazo se computará al día hábil siguiente de la fecha de recibo directo o postal;

Excepcionalmente, este plazo podrá prorrogarse hasta por un periodo igual, previo acuerdo fundado y motivado del Comité de Información del Sujeto Obligado, el cual deberá notificarlo al solicitante, antes de que concluya el plazo de los 10 días hábiles para dar contestación.

No podrán invocarse como causales de prórroga, motivos que supongan negligencia o descuido del sujeto obligado en el trámite de la solicitud.

Se considerará demostrado que los sujetos obligados carecen de medios electrónicos cuando así conste en los registros de la Comisión.

ARTÍCULO 68. Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas, incluyendo en su caso, la información entregada, serán públicas. Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios electrónicos de comunicación.

ARTÍCULO 69. Las Unidades de Transparencia no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes ofensivas o cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona.

## CAPÍTULO II

### Del procedimiento electrónico

ARTÍCULO 70. Si el solicitante o recurrente optan por utilizar el sistema electrónico, sujetarán el respectivo procedimiento a esta misma vía hasta su conclusión, exceptuando las actuaciones que por su propia naturaleza requieran una tramitación especial.

En el supuesto anterior, los sujetos obligados sólo podrán tramitar las solicitudes y los recursos de revisión mediante el sistema electrónico autorizado por la Comisión.

ARTÍCULO 71. El expediente respectivo se integrará dentro del sistema electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, escritos, solicitudes y pruebas que presenten las partes, así como oficios, acuerdos, resoluciones y demás actuaciones derivadas del Procedimiento de Acceso y el Recurso de Revisión, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad e integridad.

ARTÍCULO 72. La Clave de Acceso y Contraseña se proporcionarán a través del Sistema Electrónico, previa obtención del registro y autorización correspondientes.

ARTÍCULO 73. Solamente las partes y las personas autorizadas tendrán acceso al Expediente, exclusivamente para su consulta, una vez que tengan registrada su Clave de Acceso y Contraseña.

ARTÍCULO 74. Los titulares de una Clave de Acceso y Contraseña, serán responsables de su uso, por lo que les serán atribuibles, tanto la recepción de las notificaciones y la consulta al expediente, como el envío de información. Lo anterior tendrá pleno valor probatorio, salvo que se demuestre la existencia de fallas en el sistema.

ARTÍCULO 75. Toda actuación en el procedimiento electrónico, se efectuará a través del sistema que establezca la Comisión y se considerarán validadas con las firmas de los Consejeros y el Secretario actuante.

ARTÍCULO 76. Las notificaciones que se practiquen dentro del procedimiento electrónico, se efectuarán conforme a los Lineamientos que para tal efecto expida la Comisión y las reglas siguientes:

Todas las actuaciones y resoluciones se deberán notificar a través del Sistema Electrónico o, en su caso, al correo electrónico señalado para recibirlas.

El Secretario o funcionario encargado de realizar las notificaciones, deberá elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten a la misma. Dicha minuta, que contendrá la firma del funcionario responsable y será ingresada al sistema electrónico, con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

ARTÍCULO 77. El funcionario encargado de la notificación, enviará al correo electrónico de quien deba ser notificado, un aviso informándole que se

ha producido una actuación o resolución en el expediente electrónico, disponible en el Sistema, donde estarán registradas la fecha y hora de aquellas.

Cuando el Sistema genere el acuse de recibo correspondiente, se tendrá como legalmente practicada la notificación. Si esta se dirigió al correo electrónico señalado para recibirla, se tendrá por legalmente efectuada con el comprobante de envío.

Las actuaciones se publicarán en el boletín procesal electrónico, indicando el número de expediente y el nombre de las partes.

ARTÍCULO 78. Las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas por cualquier medio.

### Capítulo III

#### Del Recurso de Revisión

ARTÍCULO 79. El recurso de revisión es un medio de defensa jurídica cuyo objeto es garantizar que los sujetos obligados, en sus actos y resoluciones respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

La Comisión suplirá la deficiencia de los motivos de inconformidad en el Recurso de Revisión.

ARTÍCULO 80. El plazo para la interposición es de diez días hábiles, contados a partir del siguiente día a la notificación de la respuesta de la solicitud de información, o a partir del siguiente día de vencido el plazo establecido en el artículo 65 de la Ley.

ARTÍCULO 81. El recurso de revisión se presenta por escrito:

a) Ante la Unidad de Transparencia del Sujeto Obligado que haya conocido del asunto, el cual deberá remitirlo a la Comisión dentro de los tres días siguientes al día de su recepción;

b) Ante la Comisión a través del sistema electrónico o en su versión física.

ARTÍCULO 82. Para su admisión, el Recurso de Revisión deberá contener los siguientes requisitos:

1. El nombre del recurrente, o en su caso del representante legal, anexando en medio físico o electrónico, según sea el caso, copia de la identificación oficial o documento que acredite su calidad legal;
2. El domicilio o medio para recibir notificaciones;
3. Copia de la solicitud de información, en que conste el nombre del sujeto obligado;
4. Expresar el acto o resolución que motiven la inconformidad;
5. Señalar los hechos que constituyan antecedentes del acto o resolución impugnados;
6. Expresar los motivos de inconformidad;
7. En su caso, el ofrecimiento de las pruebas que considere pertinentes; serán admisibles todos los medios de prueba, excepto la confesional.
8. Firma o huella dactilar del interesado, sólo en el caso de la vía física;

Si el recurrente omitiere alguno de los requisitos anteriores, se le prevendrá para completarlos dentro de un plazo de tres días hábiles, contados a partir de la fecha del acuerdo emitido por el Consejero Instructor, apercibido de que, en caso de incumplimiento, se le tendrá por no interpuesto el recurso.

ARTÍCULO 83. Procede el recurso de revisión en los siguientes casos:

- a) La falta de respuesta a una solicitud de información dentro de los plazos establecidos en el artículo 65 de la Ley;
- b) La entrega de información incomprensible, incompleta o que no corresponda a la requerida;
- c) La respuesta de inexistencia de la información solicitada o la negativa de la misma, basada en una clasificación insatisfactoria;

d) La inconformidad del solicitante con la modalidad de consulta o entrega de la información.

e) La inconformidad del solicitante con respecto al uso injustificado de la prórroga por parte del sujeto obligado.

ARTÍCULO 84. El recurso de revisión se sustanciará de la siguiente forma:

I. Interpuesto el recurso, el Secretario General dará cuenta al Consejero Presidente quien señalará el turno por orden alfabético.

II. El Consejero a quien toque conocerlo, acordará sobre su admisión, prevención o desechamiento, dentro del plazo de tres días hábiles siguientes al recibo del turno; suplirá la deficiencia de la queja, siempre y cuando el recurrente satisfaga los requisitos del artículo 80 de la Ley;

III. El Consejero Ponente, de encontrarlo procedente, requerirá al Sujeto Obligado para que dentro del plazo de tres días hábiles, contados a partir del siguiente día hábil al de la notificación, rinda un informe justificado al que deberá acompañar las constancias que lo apoyen y ofrezca las pruebas de su interés;

IV. Si el Sujeto Obligado se allanare a la inconformidad y entrega la información requerida, el Consejero en turno dará vista por tres días hábiles al recurrente, por el medio elegido para recibir notificaciones, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga, apercibiéndole que de no hacerlo, el Consejo decidirá lo procedente;

V. Una vez recibido el Informe Justificado, de ser el caso, el Consejero Ponente calificará la admisión de pruebas y abrirá un plazo probatorio de diez días hábiles para desahogaras;

VI. Concluido el periodo probatorio, se concederá a las partes un término de tres días hábiles para presentar sus alegatos, mismo que comenzará a correr al día hábil siguiente a aquel en que ambas partes hayan sido notificadas;

VII. Concluido el periodo anterior y si no hubiese alguna diligencia por desahogar, se declarará cerrada la instrucción;

VIII. Enseguida, el Consejero Ponente dispondrá de 10 días hábiles para formular el proyecto de resolución y hacerla del conocimiento de los demás Consejeros;

IX. La sesión pública de resolución definitiva del Consejo General, se celebrará dentro de los cinco días hábiles siguientes al de haber sido presentado el proyecto a los demás Consejeros;

X. Aprobada la resolución por el Pleno, se notificará inmediatamente a las partes y se publicará en la página electrónica;

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá promover medios conciliatorios entre las partes en cualquier etapa del procedimiento.

ARTÍCULO 85.- El recurso será desechado por improcedente cuando:

- I. Sea presentado en forma extemporánea;
- II. La Comisión haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;
- III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un sujeto obligado; o
- IV. Se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente ante diversa autoridad, que tenga por objeto modificar, revocar o confirmar la resolución impugnada.

ARTÍCULO 86. - El recurso será sobreseído cuando:

- I. El recurrente se desista expresamente;
- II. Cuando admitido el recurso, surja alguna causal de improcedencia, o
- III. El sujeto obligado entregue la información solicitada antes de la resolución y la persona quede satisfecha de conformidad a lo solicitado, a cuyo fin se le dará vista por 3 días.

Artículo 87. Las resoluciones del Consejo General la Comisión serán definitivas e inatacables y podrán:

- I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;
- II. Confirmar la resolución impugnada;
- III. Revocarla o modificarla y ordenar al sujeto obligado permitir al particular el acceso a la información solicitada;
- IV. Reclassificar la información o certificar su inexistencia;

## TÍTULO QUINTO

### RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.

#### Capítulo Único

ARTÍCULO 88. Los sujetos obligados por esta Ley serán sancionados cuando incurran en cualquiera de las siguientes conductas consideradas graves:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. No publicar o actualizar en tiempo y forma la información pública de oficio.
- III. Omitir responder a las solicitudes de acceso a la información o de datos personales, dentro de los plazos previstos por las Leyes.
- IV. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en el trámite de las solicitudes de acceso a la información o datos personales.
- V. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

Esta causal sólo procederá cuando exista una resolución emitida por la

Comisión, respecto del criterio de clasificación aplicable al tipo de información de que se trate.

- VII. Entregar información clasificada como reservada o confidencial, conforme a lo dispuesto por esta ley;
- VIII. Declarar dolosamente la inexistencia de información o datos personales, cuando exista total o parcialmente en los archivos en la Unidad Administrativa.
- IX. No dar cumplimiento a las recomendaciones y resoluciones de la Comisión;
- X. No remitir a la Comisión el recurso de revisión presentado ante la Unidad de Transparencia del sujeto obligado;
- XI. Recabar datos personales innecesarios en forma engañosa o fraudulenta para fines distintos al desempeño de sus funciones públicas;

Cuando la Comisión determine la posible existencia de que algún servidor público ha incurrido en responsabilidad por violaciones a esta Ley, deberá presentar de oficio la denuncia correspondiente ante el órgano de control interno o del sujeto obligado, para que inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa en un plazo no mayor de 60 días naturales.

ARTÍCULO 89. Las faltas previstas en el artículo anterior, serán consideradas graves y la sanción que corresponda en cada caso, estará sujeta a los procedimientos previstos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.

ARTÍCULO 90. Si las faltas están comprendidas dentro de las consideradas como graves, la Comisión pedirá al Superior Jerárquico del sujeto obligado responsable, la ejecución de la sanción correspondiente en un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente hábil de haberse notificado, sin perjuicio de dar conocimiento del Órgano de Control Interno, para los efectos de su competencia.

ARTÍCULO 91. Tratándose de municipios, será el Congreso del Estado quien ejecute las sanciones por faltas graves en que hayan incurrido aquellos, con base en la resolución o recomendación emitida por la Comisión, conforme a las disposiciones de esta Ley y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.

ARTÍCULO 92. Para el caso de incumplimiento a esta ley por parte del Congreso del Estado, será la Junta de Coordinación Política quien ejecute las sanciones por faltas graves.

ARTÍCULO 93. Las responsabilidades administrativas que se generen por las faltas a que se refiere el artículo 88, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO: Se abroga la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, publicada en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Fecha 15 de marzo de 2008.

SEGUNDO. Los procedimientos que se encuentren en trámite al momento de la publicación de la presente Ley, se continuarán hasta su conclusión, bajo las reglas establecidas en la ley vigente al momento de su inicio.

TERCERO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

CUARTO. Dentro de los noventa días hábiles siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, la Comisión de Acceso a la Información Pública deberá expedir su reglamento interno y los lineamientos derivados de aquélla.

QUINTO. Para el caso de la sustitución de los actuales comisionados se observará lo dispuesto por los artículos transitorios de la reforma constitucional del 2011.

Para el caso de lo dispuesto por el artículo 51 de esta Ley, el Congreso del Estado por única ocasión, emitirá la Convocatoria para la elección de los Consejeros de la Comisión, quienes serán

designados por el voto de las dos terceras partes de la Legislatura, uno por el término de tres años, otro por cinco años y uno más por siete años, en los términos que designe el Congreso.

SEXTO. En los casos de desaparición o de nueva creación de Sujetos Obligados, sus titulares deberán comunicarlo oficialmente y de inmediato, al Instituto para todos los efectos legales.

SEPTIMO. La Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales dará prioridad a aquellos municipios que no cuenten con medios electrónicos a fin de facilitarles la publicación de la información pública de oficio.

OCTAVO. Cuando se esté en el caso de cambio o sustitución de servidores públicos, invariablemente los salientes y los entrantes deberán levantar acta circunstanciada de entrega-recepción, incluyendo las claves electrónicas que hayan recibido de la Comisión, para el cumplimiento de sus Obligaciones de Transparencia.

NOVENO. La presente Ley entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

## CONCLUSIONES

### ACCIONES BÁSICAS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA.

1. La configuración municipal del actual Estado de Oaxaca, constata que la diversidad étnica y cultural de nuestro estado a través de sus asentamientos humanos distribuidos en 570 municipios, fue producto de un largo proceso de atomización de autonomías e identidad histórica lo cual es consecuencia a su vez, del sistema político precolombino organizado piramidalmente, bajo el mando de nobles que proveían protección y exigían tributación a otras comunidades por la vía de la violencia y la coacción.
2. Esa estructura de tributación y gobierno, fue suplantada con la Colonización española, estructura sobre la cual se impuso el mismo sistema de tributación sin que cambiara sustancialmente la vida social de las comunidades sujetas al despotismo español y aun de otros pueblos originarios de Oaxaca, incluso se mejoró, modificando los distritos rentísticos y métodos de fiscalización. La reducción significativa de población indígena se debió a las epidemias que redujo hasta en 80% la demografía originaria de entonces, la consecuencia fue la contracción cultural que permitió la amalgama entre lo autóctono y el español en la organización comunitaria: La República de Indios, producto del sincretismo que empezó a permear hasta nuestros días, que conocemos como Ayuntamiento y Municipio.
3. No puede pasar inadvertido el elemento religioso que impregnó esa amalgama debido al fuerte impacto que tuvo la Iglesia en la cosmogonía del oaxaqueño de entonces.
4. La lucha por la independencia del yugo español, organizado primordialmente por las castas criollas trajo en Oaxaca un clima de reorganización política, más formalista que solución a la desigualdad social y explotación de la población diseminada en el territorio oaxaqueño. El sistema agrario no cambió, ni el económico sino que hubo una reducción del poder ibérico sobre estas tierras y la explotación se nacionalizó.
5. Los abusos que sufrieron los pobladores por la forma de hacer gobierno que les tocó vivir, refrendaron el natural instinto de libertad que corre por la sangre del ser humano, con la incipiente amalgama de

autarquía que detentaban sobre un terruño étnico, casi tribal, los fundadores de Ayuntamientos donde antes eran *alteptls* y la colonización española a través de la institucionalización de mecanismos de ordenamiento político activo, se desarrollaron entre el Municipio Libre de los liberalistas como una asociación sociopolítica territorial pero desequilibrado aun por desigualdades y autoritarismos antidemocráticos.

6. Existen sin embargo en la actualidad, Pueblos Mancomunados, y Ayuntamientos de los llamados “usos y costumbres”, que resaltan entre los 418 semejantes que existen en el Estado. Sus sistemas normativos imprimen la pluralidad cultural, con los métodos de justicia alternativa, solidaridad social, equidad de género y por otra parte los antónimos que abundan también con sus abusos y retrasos y que sirve de espejo en la clase política que nos toca vivir. Este es a grandes rasgos los orígenes de la composición municipal y comunitaria del Estado de Oaxaca.
7. La democracia y la participación política de los ciudadanos como presupuestos para la gobernabilidad equitativa, son el conjunto de acciones dirigidas a reafirmar los derechos y obligaciones establecidos constitucionalmente hacia la consecución del Pacto Social. Cabe primero preguntarse si existe algún Pacto Ciudadano y si éste es urgente.
8. La constante alteración del orden político oaxaqueño explica el retraso del Estado en su desarrollo socioeconómico. Una guerra de baja intensidad se libra en Oaxaca, las constantes marchas, saqueos al erario público, la demagogia sindical, un sistema judicial medieval y costumbres sincréticas de gobierno, conforman el cocktail volátil que lleva gestándose más de 70 años, ofrecen las condiciones para la restauración del Estado, que ha empezado con el pie derecho con la Reforma de abril del 2011 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que tuvo por objeto modificar el sistema hegemónico del poder, democratizándola con la inserción de figura como el Referéndum, ampliación del Derecho de Iniciativa, plebiscito, cabildo abierto, la reconfiguración de los órganos autónomos y la incipiente consulta a los pueblos indígenas, dan el primer paso hacia la creación de condiciones que permitan un gran Pacto Social de los oaxaqueños.
9. A continuación refiero un desarrollo de las Acciones Básicas para implementar la transparencia y la gobernabilidad desde el ámbito municipal.

Acciones básicas para la transparencia y la gobernabilidad democrática en los municipios:

15. Transparentar las actividades, estudios, acuerdos y presupuesto por áreas críticas, a demás de la información pública de oficio establecida por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
16. Redacción y difusión de los sistemas normativos propios de cada Ayuntamiento, es decir de los *usos y costumbres* que rigen a los municipios, con el objeto de propiciar el desarrollo las mejores prácticas democráticas e identificar las prácticas anti democráticas, a fin de poder combatir las por las vías de los Derechos Humanos y Amparo.
17. Aplicar imparcialmente las medidas de apremio y sanciones contra actos de corrupción y opacidad de la función pública. Es indispensable prever sanciones, en las leyes que promueven la democratización del ejercicio del poder y el erario público, con el objeto de imponer el orden constitucional a partir de leyes efectivas.
18. Informar sobre los gastos en publicidad y medios de comunicación y regular el derecho de réplica en medios de comunicación. Es cierto que en la inmensa mayoría de los municipios actualmente el gasto en publicidad es mínimo n comparación con los gastos de los tres poderes y organismos electorales, sin embargo, aplicando el principio de igualdad, es una regulación necesaria principalmente a aquellos municipios que disponen de mayores recursos y susceptibles a utilizar fondos públicos para pre campañas electorales.
19. Informar sobre las compras, proveedores y procesos de selección de obra. Es conocido en el Estado, los grandes desfalcos y simulaciones que existen desde los fondos para obras y servicios, así como la opacidad en las licitaciones, por ello, garantizar la publicidad de las convocatorias y procesos de licitación al mejor proveedor o concursante de obra, garantizaría el desarrollo económico del Estado de Oaxaca en condiciones de igualdad y oportunidad para las empresas locales.
20. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública. La mayoría de las personas no conocen o es parcial, la información sobre los recursos que reciben las autoridades para aplicarse a la priorización de obras que finalmente no se cumple, pues la ordeña del presupuesto en gasto hormiga, merma

considerablemente el presupuesto de los municipios, es por esta razón que debe darse total transparencia de los ingresos municipales así como destino de éste.

21. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales. Como es sabido, estos dos conceptos son el principal eje para el desarrollo económico en materia de infraestructura, y recursos paliativos de la pobreza extrema que azota gravemente el Estado de Oaxaca, por esta razón, es fundamental conocer periódicamente sobre el uso y destino de los beneficiarios y avance de obras, a fin de evitar el desvío de recursos para fines electorales y obras fantasma.
22. Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios. Además los ingresos por donaciones, y gastos de festividades. En los Municipios de usos y costumbres existe la simulación de salarios bajos por parte de las autoridades municipales que además reciben dietas discrecionales con erario por concepto de ingresos propios, así como la complicidad inconsciente de los habitantes al exigir por la vía de la costumbre, las fiestas onerosas de alineación religiosa que choca evidentemente con la laicidad del gobierno y el buen uso de los recursos que llegan a veces a ser exorbitantes, sin embargo aun cuando es prácticamente imposible extraer el erario público de las fiestas populares, sí debe regularse el tope máximo y su transparencia.
23. Difundir información sobre trámites y servicios municipales. Este es uno de los principales obstáculos para el correcto funcionamiento del sistema de contribuciones de los habitantes al municipio, pues en su mayoría, el desconocimiento de los impuestos, lugar, hora y requisitos de licencias y servicios, traen como consecuencia una deficiente administración de la Hacienda Pública.
24. Difundir los reglamentos municipales. En la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de Oaxaca, la publicación del Bando de Policía y Buen Gobierno, o incluso del Plan Municipal de Desarrollo, son vistos como documentos de trámite para obtener el visto bueno del Gobierno del Estado a fin de bajar recursos de los ramos federales, sin embargo, son documentos legales que más de trámite, son fundamentales sobre la correcta planeación del ordenamiento municipal que deberían ser por Ley obligatorios cumplir, pues en la realidad son desconocidos y destinados al olvido burocrático.
25. Promover las asambleas de Colonias y Vecinal. Uno de los problemas básicos entre los municipios que inician a tener un crecimiento demográfico a consecuencia de la mancha urbana de la Ciudad de Oaxaca,

no otorgan los derechos políticos a los vecindados, ni solicitan la opinión respecto de las acciones básicas de solución a problemas vecinales o de colonos, consecuencia de estas prácticas son incluso la toma de Palacios Municipales o enemistad que impide la concordia en las acciones de beneficio común, es por tanto necesario dotar de voz e iniciativa a los representantes de colonias y vecinos antes el ayuntamiento a fin de ampliar el universo de necesidades municipales.

26. Publicar un manual cívico de actividad política responsable. Es conocida la práctica del chantaje y la huelga de los diversos grupos de interés, donde en muchos casos se debe a la deficiencia del gobierno municipal o del estado para atender dichas demandas, pero también, de los mismos ciudadanos sobre las vías legales para ejercitar su derecho de acceso a la información pública y respeto a la legalidad. No obstante, sabemos de antemano que la vía legal siempre será más tardada e incluso más costosa que tomar un cruceo y hablar directamente con el responsable para “negociar” la Ley, pero las consecuencias de la cultura de la corrupción y la enseñanza de estas prácticas no ayudan a desarrollar el capital cívico de los oaxaqueños. Por lo que se hace necesaria una educación cívica y un manual básico de solución de conflictos por la vía legal, que de manera simple, ejemplifique el proceso de las posibles vías legales.
27. Brindar atención de calidad a la ciudadanía. El Estado de Oaxaca ocupa lastimosamente el penúltimo lugar en rezago educativo, lo que refleja la baja calidad del servicio educativo por diversas razones que escapan al análisis que nos ocupa, sin embargo, ese ejemplo se traduce en la deficiencia del servicio público supeditado a la burocratización de la atención de los problemas que aquejan a los oaxaqueños, por ello, es indispensable que toda legislación por mejor adecuada que se encuentre, requiere forzosamente de una capacitación especializada en el servicio pero más todavía, la vocación de servir al público en la justa mediano del cargo y no la comercialización burocrática. Atender esa problemática requiere la depuración de los servidores públicos atendiendo a su eficiencia, capacidad, honestidad, idoneidad y vocación, a fin de mejorar los cuadros ciudadanos dentro del gobierno, y alejar a la clase vividora del erario público.
28. Crear y poner en acción los Consejos Municipales. En su mayoría los Consejos Municipales de Desarrollo, los Consejos Ciudadanos o de Contraloría Social son un fracaso, en parte por la obstinación en simular la participación ciudadana con figuras demagógicas que carecen de facultades, o carecen de perfiles para atender la trascendencia de aquellos, no obstante, institucionalizar y mejorar la forma de

nombramientos de los responsables, podrían mejorar en suma, la acción municipal en manos de sus habitantes.

29. Garantizar que el cabildo funcione con criterios de transparencia. Uno de los más importantes y difíciles porque implica desde luego la intensa actividad democrática de integrantes del cabildo, desde luego conocedores de la disposición constitucional pero además del sentido de responsabilidad social por rendir cuentas y transparentar la gestión pública desde el ámbito municipal. Si quien está al frene la administración municipal, así como del responsable de la procuración de justicia al interior del municipio como es el síndico, y de todo el cabildo, además de el alcalde, y autoridades comunales y ejidales, con ellos incluidos en la vida institucional sobre la base del acceso a la información público, puede servir de pilar de gobernabilidad y paz social, ya que como es costumbre en la mayoría de los Ayuntamientos de Oaxaca, permea la opacidad en las decisiones y administración que atañe el conocimiento público y de cuyas consecuencias convergen una serie de inconformidades que pueden llevar a la desaparición incluso de Municipios o que llevan más de seis años con administrador municipal, en parte por factores que sólo mediante el debate abierto, informado y regulado, puede sobresalir en beneficio de la población.

30. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana. Finalmente cualquier intención sobre el empoderamiento ciudadano en la vida política depende esencialmente de la calidad cívica de los habitantes en relación con la postura que asuman respecto de la problemática que les rodea, dicho presupuesto deberá tener su consecuencia en el establecimiento de instrumentos jurídicos capaces de encauzar la voluntad cívica hacia el análisis propositivo libre e informado, de tal modo que tampoco irrumpa en la facultad decisoria de los órganos políticos constituidos para tal efecto, es decir que dicho marco legal debe permitir la correlación, la comunicación, el mutuo entendimiento y hasta en cierto caso, forzar el debate sobre temas tabúes, que rompan la inercia en que los poderes del Estado y los factores reales de poder se han acomodado; desde luego que la participación ciudadana tiene un gran avance desde la creación de Leyes de acceso a la información pública, porque han iniciado la concientización y posicionamiento informado de los ciudadanos sobre temas de incumbencia variada que en cierto modo es el inicio de un proceso democrático sobre el sistema de vida social decadente de la discriminación política que atraviesa Oaxaca, pero las leyes requieren articularse de otros mecanismos decisorios como son los procesos de democracia directa y deliberativa pública, elementos que aun en 2012 se sigue discutiendo su conveniencia en debates cerrados, privados y con evidentes tintes

electorales, que por desgracia ha opacado los temas importantes, por temas febriles de partido e imagen pública. La democracia sigue siendo un espectáculo de entretenimiento y negocio redondo de quienes lo organizan, y seguirá mientras no exista la revolución política por hacer las cosas correcta y honestamente bajo el principio de capacidad e igualdad. Hago votos porque las generaciones de juventudes que han crecido en medio de una proliferación mediática capitalista, no abandonen el sentido de hacer por lo demás, más de lo que haríamos por nosotros mismos. Democracia, transparencia y participación comunitaria, trinomio de libertad política.

El principal obstáculo para vencer el anacronismo político-cultural de Oaxaca, radica en definitiva de dos elementos indispensables para todos los seres humanos: salud, educación y trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

ALONSO, José. Democracia. Conceptos. UNAM-CIICH. México. 1998.

ALVAREZ JUNCO, José. La ideología política del Anarquismo español 1868-1910. Siglo XXI editores. España. 1976.

BACA OLAMENDI, Laura y otros. Léxico de la política. Fondo de Cultura Económica-FLACSO. México. 2000

BAILÓN CORRES, Jaime. Pueblos indios, élites y territorio. El Colegio de México. México. 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. Quinta edición. México. 1996

CHOMSKY, Noam. Secretos, mentiras y democracia. Siglo XXI editores. Tercera edición. México. 2004.

CRUZ IRIARTE, Rodrigo. Política y legislación electoral en los municipios de Oaxaca. Tesis de maestría en sociología. IISUABJO. 1988.

CRUZ, Wilfrido C. Oaxaca Recóndita. México. 1946

DALTON, Margarita. Breve Historia de Oaxaca. Fondo de Cultura Económica. México. 2004.

DE LA FUENTE, Julio. Relaciones Interétnicas. Instituto Nacional Indigenista. México. 1965

DEL ROSARIO RODRIGUEZ, Marcos, et al. Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México. Editorial Porrúa. México. 2008

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.

EMERICH, Gustavo Ernesto y otros. Democracia, ciudadanía y transparencia. Democracia y Transparencia. Instituto Electoral del Distrito Federal. Colección sinergia. México. 2005

FERRAGOLI, Luigi. Derechos y garantías. Editorial Trotta. Tercera edición. México. 2002

FIX-SAMUDIO, Héctor. Derecho, Constitución y Democracia. [El línea] Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XVII. Núm. 50. Mayo-Agosto. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1984.  
Formato PDF. Disponible en Internet:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/50/art/art2.pdf>. ISSN 00418633

FRAGA IRIBARNE, Manuel. Un objetivo nacional. Editorial Dirosa. Segunda edición. Barcelona. 1975

GARCIA RUIZ, María de Lourdes. La participación Ciudadana en las decisiones político-administrativas del estado mexicano. Editorial Castañón. México

GONZALES ENCINAR, José Juan. Diccionario del sistema político español. Ed. Akal. Madrid. 1984

GONZALEZ GONZALEZ, María de la Luz. Valores del estado en el pensamiento político. McGrawHill. Segunda edición. México. 1997

GONZALEZ PADILLA, Roy et al. Conceptos, usos y lenguajes de la política. Tercer certamen de ensayos escritos. Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Nuevo León. Monterrey. 2010

GONZALEZ VILLASEÑOR, María Isabel. El referéndum como derecho constitucional de participación ciudadana directa. Editorial Porrúa. México. 2006

HEATER, Dereck. Ciudadanía. Una breve historia. Alianza editorial. Madrid. 2007.

HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge; JUAN M., Víctor. Dilemas de la Institución Municipal. Una incursión a la experiencia oaxaqueña. Miguel Ángel Porrúa-UABJO- H. Cámara de Diputados LX legislatura. México. 2007.

Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP). Transparencia: una puerta hacia la democracia. Chihuahua, México. 2011. Pp. 87.

LEON PORTILLA, Miguel; et al. Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México. Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio et al. (coord.), Código de Buenas Prácticas. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2007

LOZADA, Gustavo. Estado constitucional de derecho y legitimidad democrática. [El línea] Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. (Consultado en Noviembre del 2009) Formato PDF. Disponible en internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/pr/pr7.pdf>

LUNA PLA, Issa; y RIOS GRANADOS, Gabriela. Transparencia, Acceso a la Información Tributaria y el Secreto Fiscal. Serie de Estudios Jurídicos Número 159. Instituto Federal de Acceso a la Información, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2010.

MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. Coord. Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información. Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. México. 2011

MERINO, Mauricio. La participación Ciudadana en la democracia. [en línea], México. Consultado: 2/08/09. México. Formato: PDF. Disponible en internet: [http://www.consortio.org.mx/documentos/participacion\\_ciudadana\\_democracia.pdf](http://www.consortio.org.mx/documentos/participacion_ciudadana_democracia.pdf)

NUN, José. ¿Gobierno de los pueblos, democracia o gobierno de los políticos? Fondo de Cultura Económica. México. 2007

REYES GARZÓN, Ignacio. Derecho de Acceso a la Información Pública Municipal. Diccionario de Derecho de la Información. VILLANUEVA, Ernesto. [Coord.] Miguel Ángel Porrúa. México. 2009. Pp. 435

ROSARIO RODRIGUEZ, Marcos y otros. Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México. Editorial Porrúa. México. 2008

SANCHEZ CANSECO, José Luis et al. La Cultura de la Transparencia. Concurso nacional de ensayo. No. II. Categoría profesionales. Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca. Oaxaca. 2009

SARAMAGO, José y otros. ¿Qué democracia? Editorial Aun creemos en los sueños. Le Monde Diplomatique. Chile. 2005

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. No. 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2009

SEPÚLVEDA Y HERRERA, María Teresa. Procesos por idolatría al cacique, gobernadores y sacerdotes de Yanhuitlán. 1544-1546. INAH. México. 1999

TORRES, Juan Ángel. Ciudadanía y Poder. Ediciones Delfos. Segunda edición. México. 2002.

VALADÉS, Diego. Global citizenship for the 21<sup>st</sup> century. [en línea] México. Instituto de investigaciones jurídicas. 2009. [citado 31/08/09] Mexican law review. Nueva serie. Vol. I (Núm. 2) Formato PDF. Disponible en: <http://info8.juridicas.unam.mx/pdf/mlawrns/cont/2/nte6.pdf>

VALADÉS, Diego. Representación y legitimidad. Consideraciones preliminares. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [En línea] México. (Consultado en Octubre del 2009). Formato PDF. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/238/3.pdf>

## NOTAS PERIODÍSTICAS

SANCHEZ, Verónica. EL IMPARCIAL. Local. 9 diciembre del 2010. Pág. 5ª

SANDOVAL ALMAZAN, Rodrigo. Universidad Autónoma del Estado de México. Reporte 2010. Medición de portales de transparencia mexicanos. Disponible en Internet. [http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/2961/Portales\\_Transp2010\\_multimedia.pdf](http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/2961/Portales_Transp2010_multimedia.pdf)

MEDRANO, Juan C. “La ASE detecta anomalías en municipios”, periódico Tiempo, Oaxaca. 1/marzo/2010, sección Información. P6.

LOPEZ, Citlalli. "Sólo 62 municipios entregan cuentas", periódico Despertar, Oaxaca, 18/ Enero/ 2010. Sección Política. P.6

GARCÍA MORALES, Ismael. "Cerró el año con conflictos en una docena de municipios", periódico Noticias, Oaxaca, 01/01/2010. Sección Centro. 11.A; y ROBLES, Juan. Periódico A Diario. Oaxaca, 4/01/2010. P.4

YESCAS, Isidoro. "Usos y Costumbres y gobernabilidad municipal", periódico Noticias. Sección Opinión, 22/08/2010. P. 14.A

MEDRANO, Juan C. "Oaxaca, penúltimo sitio en escolaridad", periódico Tiempo. Sección Portada. 26/08/2010. I.6

Sánchez, Verónica. Periódico EL IMPARCIAL. Sección Local. Página 5 A. Fecha 9 de diciembre del 2010. Oaxaca.

Vladimir Campos. Periódico EL TIEMPO. Sección Opinión. Página 22. Fecha 13 de diciembre del 2010.

Transparencia, tarea pendiente en México: ONU. Periódico EL UNIVERSAL. En Línea. 2 de julio del 2011. Ciudad de México.

LA CRÓNICA. Daniel Blancas madrigal. Nota Periodística. Oaxaca, Oax. 26/dic/2006. Disponible en Internet: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=339385](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=339385)

## LEGISLACIÓN

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.

Reglamento Interior del Recurso de Revisión y demás Procedimientos, del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca.

Lineamientos para la Regulación Interna de los Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Oaxaca, en relación con el establecimiento y operación de sus comités de información y unidades de enlace. 19 de julio de 2008.

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Oaxaca. 1º de Diciembre del 2010, presentada por el Gobernador Constitucional del Estado, Lic. Gabino Cué Monteagudo a la LXI Legislatura del Congreso. Oaxaca. 2011

Plan Municipal de desarrollo de Teotitlán del Valle. Periodo 2008-2010. Fecha de consulta [07/05/2011] Formato PDF. Pp. 13. Disponible en <http://www.teotitlandelvalle.gob.mx/> Diario Oficial de la Federación 20 de Julio del 2007

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lineamiento para la Regulación Interna de los Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, en relación con el establecimiento y operación de sus comités de información y unidades de enlace. Publicado en el Diario Oficial el 19 de julio de 2008.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis. LXI/2000 Página: 71.

### **OTROS**

Estadística del INSTITUTO ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE OAXACA (IEAIP).

Conferencia impartida en el CECAD-UNAM-UABJO por el Dr. Ernesto Villanueva, organizado por el IEAIP. 2009.

Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca.

*Perspectiva Estadística de Oaxaca, junio del 2009*

INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005.

INEGI. Censo de Población y vivienda 2010.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Clasificación de la Información:** Procedimiento de selección documental para identificar la información reservada o confidencial y proceder a su resguardo mediante acuerdo aprobado por el Comité de Información del sujeto obligado;

**Comité de Información.** La instancia colegiada del sujeto obligado encargada de coadyuvar con la Comisión, para el cumplimiento de esta Ley;

**Datos personales:** La información numérica, alfabética, gráfica, acústica, biométrica o de cualquier otro tipo, concerniente a una persona física identificada o identificable, relativa a su vida afectiva y familiar, origen étnico o racial, características físicas, morales o emocionales; domicilio, número telefónico, cuenta de correo electrónico, cuentas bancarias de cualquier clase particulares, patrimonio personal y familiar, ideología y opiniones políticas, creencias religiosas, convicciones filosóficas o políticas, estados de salud físico o mental, preferencias sexuales, y toda otra relacionada con la intimidad personal;

**Derecho de acceso a la información (DAI).**- Es un Derecho Ciudadano, Social, y Humano, a exigir transparencia a sus gobernantes con información de interés público. Implica el derecho a recibir información, a informar y a atraerse de información establecido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Documentos.** Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro en posesión de los sujetos obligados y los servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

**Expediente Electrónico:** Conjunto de documentos electrónicos ó digitales clasificados, generados u obtenidos durante el procedimiento identificado por un número específico, contenidos en carpetas de la misma naturaleza;

**Información confidencial.** La información en poder de los sujetos obligados cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los servidores públicos que la deban conocer en razón de sus funciones, así como la información relativa a las personas, protegida por el derecho fundamental a la privacidad, conforme a lo establecido por esta Ley;

**Información Pública de Oficio.** La información que los sujetos obligados deban tener a disposición del público para su consulta en los términos de esta Ley;

**Información reservada.** La información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 17 y 19 de esta Ley;

**Información.** La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, o bien aquella que por una obligación legal deban generar;

**Prueba de daño:** Es la valoración de los elementos objetivos y verificables de la información, susceptible de dañar el interés público protegido, si fuese difundida;

**Rendición de cuentas.** Es la fiscalización del manejo de los recursos públicos por parte de la autoridad, así como a justificar sus actos y a ser sancionado en caso de abuso del poder. La rendición de cuentas proviene del anglicismo accountability.

**Sujetos obligados.** Cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo del Estado y Municipios; Sindicatos y Partidos Políticos.

**Transparencia.** Es un concepto de la teoría de la administración pública que se sitúan en un contexto neoliberal que propone reformas estructurales en la relación gobierno-ciudadanos hacia una nueva administración pública.

**Versión Pública.** Documento que sin alterar la información que sea pública, resta o elimina la información clasificada como reservada o confidencial