



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**  
**TESIS**

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN EN MÉXICO 2002-2015**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PRESENTA:**

**GABRIELA EDITH MORALES MARTÍNEZ**

**TUTOR PRINCIPAL: DR. RAUL TREJO DELARBRE**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL**

**SEMINARIO UNIVERSITARIO DE TRANSPARENCIA**

**DRA. GLORIA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**

**POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DRA. SILVIA INCLÁN OSEGUERA**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**DR. MIGUEL GUILLERMO CEJUDO RAMÍREZ**

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS**

**CIUDAD DE MÉXICO MAYO 2017**



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.

## Índice

<b>Introducción</b>	6
<b>Capítulo 1.</b> Lo público y el secreto en los regímenes políticos	33
1.1. Definiciones generales	34
1.1.1. Asuntos públicos –públicos o secretos- participación política y formas de gobierno	
-	40
1.1.2. Autoritarismos	40
1.1.3. Totalitarismos	42
1.1.4. Democracias	46
1.1.5. Tradición Liberal	54
1.1.6. Republicanismo, Democracia deliberativa y Legitimidad	56
1.2. Aproximaciones conceptuales a la democracia y asuntos públicos	59
1.3. Derecho de acceso a la información y las democracias modernas	68
<b>Capítulo 2.</b> El desarrollo del derecho de acceso a la información en México	84
<b>2.1.</b> Revisión internacional de las garantías institucionales del derecho de acceso a la información	88
2.1.1. Leyes de transparencia en el mundo	96
<b>2.2.</b> Aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	100
<b>2.3.</b> Reforma constitucional en materia de transparencia 2007	104
<b>2.4.</b> Discusión legislativa para modificar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2012	107
<b>2.5.</b> Análisis del proceso legislativo de la reforma constitucional de transparencia y la Ley General de Transparencia (2014-2015)	109
2.5.1. Propuestas para modificar la naturaleza jurídica de los organismos garantes de transparencia en el contexto postelectoral 2012	109
2.5.1.1. Iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática	109

2.5.1.2. Iniciativa Presidente Electo en 2012	112
2.5.1.3. Iniciativa presentada por los grupos parlamentarios del PRI y el PVEM ante el Senado de la República	116
2.5.1.4. Iniciativa presentada por el Partido Nueva Alianza	117
2.5.1.5. Iniciativa presentada por el Diputado Isaías Cortés Berumen del Grupo Parlamentario Acción Nacional	119
2.5.1.6. Iniciativa presentada por Senadores del Partido Acción Nacional	121
2.5.1.7. Análisis comparativo de las iniciativas presentadas en el contexto postelectoral 2012	125
2.5.1.8. Resumen cronológico de las iniciativas presentadas en el primer periodo legislativo de la LXII Legislatura	130
2.5.1.9. Proceso de discusión legislativa 2012-2013	131
2.5.1.9.1. Senado de la República	131
2.5.1.9.2. Cámara de Diputados	136
2.5.2.1. Análisis del proceso legislativo de la Ley General de Transparencia (2014-2015) en el Senado de la República	143
2.5.2.1.1. Disposiciones reglamentarias del artículo sexto constitucional en lo relativo al derecho de acceso a la información	156
2.5.2.1.2. Estándares Internacionales para la protección del Derecho de Acceso a la Información	158
2.5.2.1.3. Diseño institucional y políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información pública	158
2.5.2.2. Implementación de la Ley General	158
<b>Capítulo 3. El potencial democrático de los órganos de transparencia</b>	<b>163</b>

<b>3.1. La injerencia de los órganos de transparencia en la esfera pública</b>	<b>164</b>
<b>3.2. Los órganos garantes y el régimen de transparencia</b>	<b>167</b>
<b>3.3. Régimen de transparencia</b>	<b>169</b>
<b>3.4. Marco metodológico para medir aportaciones democráticas de los órganos de transparencia</b>	<b>171</b>
<b>3.5. Importancia de la función de resolución de controversias</b>	<b>173</b>
<b>3.6. Casos y Variables Independientes</b>	<b>176</b>
3.6.1. Selección de Casos	178
3.6.2. Disposiciones Legales en las variables: Independencia, Resoluciones Definitivas y Facultad de Sanción	179
3.6.2.1. Distrito Federal	179
3.6.2.2. Chihuahua	181
3.6.2.3. Guerrero	183
3.6.2.4. Chiapas	185
3.6.2.5. Asignación de Indicadores a la Variable Independiente	187
3.6.2.6. Indicador 1.1. Número de Solicitudes de Información <i>per cápita</i>	187
3.6.2.7. Indicador 1.2. Actividades de Promoción del Derecho de Acceso a la Información	189
3.6.2.8. Indicador 1.3. Indicadores de Regulación	193
3.6.2.8.1. Tipos de documentos normativos publicados y/o generados por los órganos de transparencia revisados.	193
3.6.2.8.2. Asignación de valores a indicadores de marco regulatorio de la variable dependiente.	195

3.6.2.8.3. Indicador 1.4. Tipos de Instrumento para evaluar Obligaciones de Transparencia	196
3.6.8.2.4. Indicador 1.5. Funciones materialmente jurisdiccionales de resolución de controversias.	199
<b>Capítulo 4.</b> El marco normativo del derecho de acceso a la información de México en el contexto internacional y su relación con la democracia.	216
<b>4.1.1.</b> Índice Global del Derecho de acceso a la Información de <i>Center for Law and Democracy</i> y <i>Access Info Europe</i>	221
<b>4.1.2.</b> La Ley General de Transparencia en el Índice Global del Derecho de Acceso a la Información.	226
<b>4.2.</b> Índices de democracia en el mundo	237
4.2.1. Índice de Libertad en el Mundo de Freedom House	237
4.2.2. Barómetro de la Democracia de la Universidad de Zurich y Centro de Investigación Social de Berlín	239
<b>Conclusiones</b>	248
<b>Bibliografía</b>	258

## Introducción

En este trabajo de investigación se analiza la importancia del acceso a la información sobre los asuntos de la sociedad para la definición y operación de las formas de gobierno. Se muestra cómo el manejo y disposición de la información sobre asuntos de interés público ha sido una prioridad para todos los gobiernos históricamente. Se estudia el potencial democrático del acceso a la información pública para fortalecer el control de la sociedad sobre las autoridades y para alinear el interés de los gobernantes con el interés general. Se sostiene que en los regímenes democráticos ha sido fundamental que las personas, y/o grupos accedan a información para evaluar el desempeño de los gobernantes electos en votaciones pero además el trabajo de las autoridades públicas que son nombradas por esos gobiernos para llevar a cabo acciones de servicio público. Además, el acceso a la información es la manera de dar seguimiento a la asignación de presupuesto y al ejercicio del gasto público.

Se investiga el desarrollo de las normas constitucionales y las leyes del derecho de acceso a la información comúnmente denominado como *transparencia* y se busca explicar las razones por las cuáles este marco normativo fue definido en México en los términos en los que fue aprobado; así como la implicación que esto ha tenido desde el 2002 a la fecha para las instituciones garantes del derecho de acceso a la información.

Se encontró que en México el marco normativo de acceso a la información fue entendido por la sociedad civil como una herramienta que sería muy relevante para seguir consolidando la transición democrática después de la alternancia electoral. Por esta razón debía existir el marco normativo de transparencia. La voluntad política del Partido Acción Nacional, agrupación política de oposición que llegaba en el año 2000 al poder, para promover desde el poder ejecutivo y a través de mecanismos de consulta popular un marco normativo que regulara el acceso a la información, y el consenso de todos los grupos parlamentarios por la aprobación de la Ley, tomando en cuenta la iniciativa ciudadana de transparencia, fue determinante en los principios, bases y procedimientos que habría de considerar este marco normativo. Si bien, para todos los actores

involucrados hubo un claro consenso de la importancia del desarrollo del derecho de acceso a la información en el país, no existió éste en lo referente al diseño institucional que debía derivar del marco normativo de transparencia. Para llegar a los acuerdos necesarios para que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fuera discutida y aprobada, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) fue definido como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

La posición de los actores de la sociedad civil que participaron en la definición de la primera ley de transparencia federal era crear un órgano independiente y autónomo porque el IFAI habría de ser el responsable de vigilar la apertura de la información de toda la administración pública federal, pero no se pudo concretar el consenso necesario para avanzar esta propuesta. En cambio, el diseño institucional que permitió los acuerdos necesarios por sí mismo no aseguraba la independencia plena del Instituto. La designación de los titulares del IFAI en una primera instancia radicaba en el poder ejecutivo, bajo el esquema de la no objeción del Senado de la República. Además el IFAI nació sin la posibilidad de sancionar los incumplimientos a la Ley Federal de Transparencia y algunos vacíos legales permitían que sus resoluciones pudieran ser combatidas por las autoridades públicas ante organismos administrativos y/o judiciales para ser revertidas. Este diseño institucional del organismo garante del acceso a la información federal fue replicado por algunas entidades federativas en sus leyes de transparencia locales, donde en casos específicos incluyeron disposiciones para limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información, entre otras. Puede parecer insignificante el hecho de que estados como Guerrero pidieran la acreditación de la personalidad para solicitar información a través de identificaciones oficiales, pero es relevante y significativo porque es la primera traba para requerir información. En el caso de los recursos de revisión en esta entidad federativa se solicitaba ir a las oficinas a estampar la firma



autógrafo. Además es improcedente si se entiende el acceso a la información como un derecho fundamental que ha sido reconocido en instrumentos internacionales de derechos humanos y por instancias internacionales y regionales en la materia.

La heterogeneidad de las distintas leyes locales de transparencia y sus resultados cuando las personas u organizaciones y redes buscaron acceder a la información, así como el interés prevaleciente de actores y grupos estableció condiciones para que distintos sectores de la ciudadanía siguieran promoviendo que se mejorara el acceso a la información. Las coyunturas de cambio de gobierno, en cada elección presidencial permitieron un contexto favorable de voluntad política para las sucesivas reformas en materia de transparencia. El trabajo realizado en el seguimiento del desarrollo del marco normativo de transparencia aporta al trabajo académico proveyendo de evidencia sobre el contexto; actores y componentes que determinaron uno de los ejes democráticos mayormente reconocidos por la Ciencia Política, y recientemente por la Administración Pública y otras disciplinas de las Ciencias Sociales. Además es un trabajo de documentación que permite dar cuenta de los temas y tensiones que recurrentemente se presentarán en los diálogos con actores políticos en lo referente a la materia de acceso a la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Asimismo, ilustra cómo algunos elementos de los mecanismos utilizados para desarrollar el marco normativo de transparencia en México pueden ser útiles para ser replicados y otros que preferentemente deben ser inhibidos.

A través de los hallazgos de este trabajo de investigación se muestra que existe una relación entre 1) los mecanismos de designación de los titulares de los organismos de transparencia locales; 2) que las resoluciones de los organismos de transparencia sean definitivas e inatacables por las autoridades ante órganos administrativos y judiciales y; 3) que éstos tengan posibilidad de sancionar los incumplimientos a las leyes de transparencia en el potencial democrático que las instituciones de transparencia tienen para determinar la publicidad de información de interés público para que la sociedad en general la conozca y pueda utilizarla para establecer un diálogo con las autoridades de gobierno que contribuya a alinear sus decisiones con las necesidades sociales y los

derechos de las personas. Sin embargo, estas variables, que fueron tomadas en cuenta por haberse encontrado importantes en el diseño institucional que derivó del marco normativo de transparencia en el país, no son concluyentes ni las únicas que han definido el actuar de los órganos de transparencia.

A partir de los resultados arrojados del estudio es posible sostener que existe una relación entre las variables propuestas y los indicadores utilizados para medir las aportaciones democráticas de los órganos de transparencia a través de sus funciones de promoción del derecho a la información; regulación de las leyes de transparencia, evaluación del cumplimiento de las leyes y resolución de controversias entre particulares y autoridades públicas en materia de acceso a la información en los términos establecidos. Sin embargo, el estado de Guerrero que contaba con la posibilidad de imponer medidas de apremio o procedimientos de responsabilidad no obtuvo un mejor resultado en su desempeño en relación con las funciones de regulación y supervisión frente al estado de Chiapas que se colocó por encima de Guerrero sin contar con las variables independientes consideradas como positivas para el desempeño del Instituto.

En materia de transparencia y acceso a la información, las diferencias entre los estados no sólo son producto del marco legal, dependen de la efectiva implementación del mismo; de la definición de mecanismos y procedimientos; así como de la voluntad política que exista para aplicarlos y para evitar la aplicación de criterios discrecionales en contra del interés público.

El presupuesto muestra ser un asunto relevante para la operación de las funciones de los organismos de transparencia. La proporción del presupuesto asignado a los organismos de transparencia sobre el presupuesto con el que cuentan las entidades federativas es también un elemento a considerar. El porcentaje del presupuesto a las instituciones de transparencia puede llegar a ser un indicador del interés o no de las entidades federativas por promover el acceso a la información.

Tomando en consideración los casos específicos, el producto interno bruto de la entidad también demostró ser relevante. El estado de Guerrero se situaba en el lugar 24 de 32 a

nivel nacional en los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2014. De los casos considerados Guerrero tiene el PIB más bajo en relación con la aportación al Producto Interno Bruto Nacional.<sup>1</sup>

Se necesitan además personas proclives a la participación pública a través de la demanda por la información en posesión de las autoridades. La función de las instituciones de transparencia no es la única que habrá de contribuir a activar la demanda por la información pública. La publicidad de información debe estar vinculada con la aplicación de mecanismos para la rendición de cuentas que prevengan los actos de corrupción; establezcan mecanismos para dar seguimiento riguroso a la toma de decisiones; generen la asignación de recursos públicos y actos de autoridad en función del interés público y en su caso; sancionen actos de corrupción para desincentivar que se cometan estos en el futuro.

La utilidad de la información para la sociedad será reconocida cuando se hagan evidentes los efectos que alcanza la publicidad de la misma; cuando contribuya a evitar los abusos de poder, favorezca la toma de decisiones en la vida cotidiana y de forma coordinada entre la sociedad y el Estado.

El derecho de acceso a la información reconocido y ampliamente regulado en México es importante pero insuficiente para asegurar la democracia. Por esta razón el último capítulo de esta investigación se enfocó en un breve análisis de la relación entre los resultados de la evaluación del marco normativo de transparencia en relación con otros indicadores que han buscado medir la democracia en el mundo o la región latinoamericana. Los resultados de los modelos de evaluación generales ofrecen evidencia que reiteran los puntos centrales donde el acceso a la información se articula específicamente con la democracia, sobre la importancia de utilizar la publicidad de información para que las autoridades públicas cumplan con sus obligaciones de promoción, protección y respeto de todos los derechos humanos. El respeto de los derechos humanos ha sido ampliamente reconocido

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Actividad Económica Total 2014”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2008. Disponible en: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/economia/pib.aspx?tema=me&e=12>

en las Ciencias Sociales como un elemento sin el cual no puede existir democracia. El análisis sobre el desarrollo del marco normativo en México puso en evidencia que las violaciones graves a derechos humanos son un tema que para las autoridades requiere especial reserva y mecanismos de custodia que les alejen de la sociedad en general y las propias víctimas o familiares de las mismas. Este trabajo de investigación busca aportar en continuar enfatizando la importancia del derecho a saber para una mejor calidad de vida de todas las personas que viven y transitan por este país.

### **Problema de investigación**

El acceso a la información es un componente determinante de las formas de gobierno, ya que tiene un potencial democrático al permitir o inhabilitar el control de la sociedad sobre las autoridades públicas. En México no ha sido plenamente alcanzado este potencial. Si bien, el marco normativo de transparencia ha sido considerado como un referente en Latinoamérica y el mundo por establecer amplias garantías *de jure* para el derecho a la información, otros derechos civiles como la libertad de expresión<sup>2</sup> y manifestación, así como derechos económicos, sociales y culturales<sup>3</sup> en el país no han sido plenamente realizados. Existe un enorme porcentaje de la población que todavía no conoce y/o ejerce su derecho a tener información que está en posesión de las autoridades públicas o de otros actores que ejercen actos de autoridad o recursos públicos pero que pertenece a la sociedad.

---

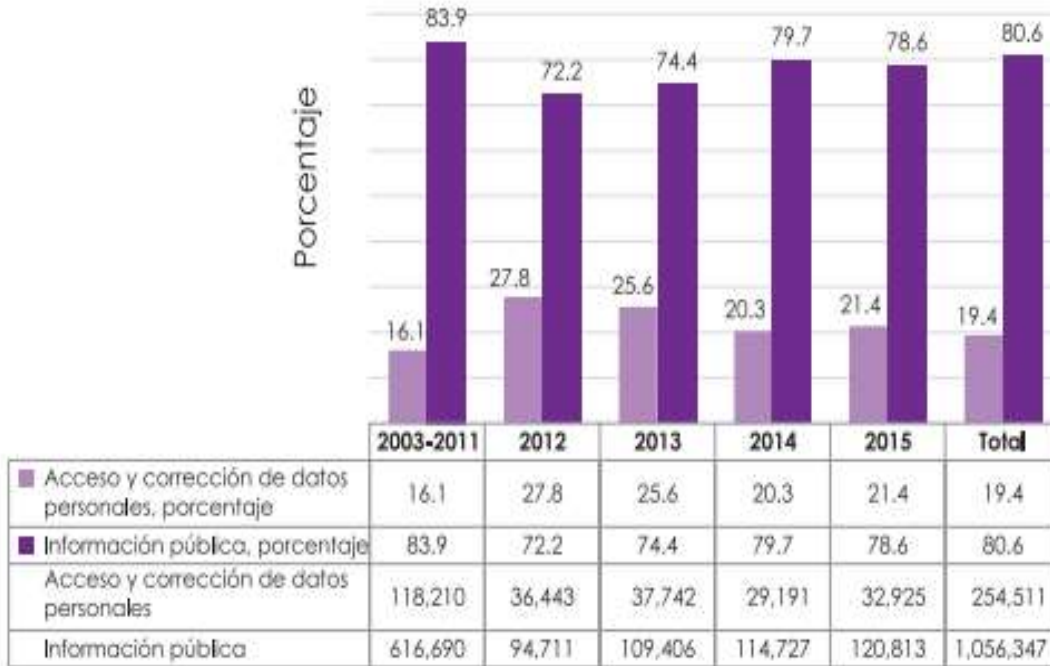
<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "CIDH publica informe sobre la situación de Derechos Humanos en México", Organización de Estados Americanos, 2 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/023.asp>

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44/15, Organización de Estados Americanos, Washington 2015.

Para finales de 2015, a nivel federal se habían ingresado 1,056, 347 solicitudes de información de acuerdo con el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>4</sup>.

**GRÁFICA 1.1**

Solicitudes de información ingresadas a la APF, porcentaje y números absolutos, 2003-2015



FUENTE: INAI, Coordinación de Acceso a la Información, Dirección General de Evaluación.

Sin embargo, el número de solicitudes no corresponde con el número de personas ingresándolas. Los académicos, empresarios, funcionarios públicos, periodistas y personas que trabajan en organizaciones de la sociedad civil son las que ingresan solicitudes de información. El estudio de Roger Vleugels en 2010 sobre los marcos normativos de transparencia y acceso a la información en el mundo señala que la proporción de solicitudes de información ingresadas sobre la población mexicana en ese

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, *Informe de Labores 2015*. Disponible en: [http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Informe%20de%20Labores%202015%20Ok\\_Med.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Informe%20de%20Labores%202015%20Ok_Med.pdf)

año correspondía apenas a 98 solicitudes de información por cada 100 mil habitantes. Habían sido ingresadas 105 mil solicitudes de información 2010, y tomando en cuenta una población de 107 millones de habitantes, la proporción era relativamente limitada. En países como Estados Unidos, con una población de 305 millones de personas, con 1 millón 500 mil solicitudes de información ingresadas por año, esta proporción ascendía a 492 solicitudes de información por cada 100 mil habitantes.<sup>5</sup> Sin embargo, México en relación con otros países latinoamericanos se encuentra en una mejor posición con base en los resultados de este estudio. En países latinoamericanos como Colombia, este estudio registró únicamente una solicitud de información por cada 100 mil habitantes. Es el mismo caso de Guatemala y Ecuador.

Existen temas de interés público sobre los que todavía no se tiene acceso a la información; e instituciones especializadas en la materia que regularmente se ocupan de reponer procedimientos en lugar de revisar la publicidad o reserva de la información.

### **Preguntas de investigación**

¿Cuál es la relación que ha existido entre el dilema sobre la publicidad y el secreto de la información y las formas de gobierno?

¿Por qué las garantías del derecho de acceso a la información han sido establecidas como lo han sido en México en el Siglo XXI desde 2002 hasta 2015?

¿Cuáles han sido las implicaciones para las instituciones de transparencia de este particular desarrollo del marco normativo nacional?

¿Cuáles son los puntos torales del acceso a la información para la democracia?

### **Hipótesis**

En este trabajo de investigación se plantea que el acceso a la información es un elemento democrático, se considera que su desarrollo como un derecho fundamental reconocido en

---

<sup>5</sup> Roger Vleugels - Overview of all FOIA laws – September 20 2010. En los estudios más actualizados del autor ya no se incorpora la proporción de solicitudes de información por cada 100 mil habitantes.

el marco normativo en México desde el año 2000 a la fecha en que se terminó de escribir esta investigación fue posible por haber sido identificado por la sociedad y los actores políticos como un elemento necesario para avanzar en la consolidación democrática después de la alternancia política del partido en el poder.

En México particularmente el acceso a la información ha sido exigido socialmente desde principios de este siglo y su impulso ha estado vinculado a momentos particulares. La participación de la sociedad civil, entendida en un amplio sentido incluyendo a periodistas, medios de comunicación, organizaciones y redes de la sociedad civil, y académicos; la voluntad política de servidores públicos y legisladores y la existencia de mecanismos incipientes para favorecer el diálogo entre los diferentes actores interesados fue lo que permitió el desarrollo progresivo del marco normativo de transparencia en el país.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos; el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental en el Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos así como en el artículo primero constitucional fue un elemento determinante para la protección del derecho a la información.

La hipótesis de este trabajo de investigación se conforma de la combinación específica de las siguientes cinco condiciones. De acuerdo con lo analizado en esta investigación, estas determinaron hasta 2015 el desarrollo del derecho a la información en México:

La primera condición se refiere a que la transición democrática en México con el cambio del partido en el gobierno en el año 2000 impulsó el desarrollo del derecho a la información y que continuamente los cambios de gobierno han impulsado su desarrollo. La transición electoral en México fue impulsada por la sociedad, así mismo se entendió que una de las formas de hacer que esta transición se consolidara hacia una transición democrática sería estableciendo mecanismos y procedimientos que promovieran la publicidad de los asuntos públicos que resolvían las autoridades.

La segunda condición se refiere al origen mismo del marco legal del derecho a la información. El hecho de que el desarrollo del marco normativo de transparencia no

tuviera su génesis en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en los primeros artículos relacionados con las garantías individuales, generó heterogeneidad en las leyes de transparencia locales.

Esta diversidad en las garantías del derecho a la información retrasó el ejercicio pleno del derecho en el país y esto se evidencia en cómo los procesos legislativos para proteger este derecho trataron por lo menos en tres ocasiones de homologar las leyes de acceso a la información para que ofrecieran por lo menos las mismas garantías a toda la población.

Por esta razón, en este trabajo de investigación se considera que el desarrollo sustantivo del derecho de acceso a la información en México se llevó a cabo a partir de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en junio de 2002.

Fue así en el caso de la reforma constitucional de 2007, la reforma de 2014 y la definición de la Ley General de Transparencia. Es un tema todavía presente en septiembre de 2015 cuando se discutían los alcances de la Ley Federal de Transparencia, cuando ya existe una Ley General de Transparencia con parámetros maximalistas de protección para el derecho de acceso a la información que tiene un alcance hasta los niveles de las delegacionales y de los municipios. La Ley Federal se refiere únicamente a los sujetos obligados que reciben y ejercen recursos federales, para todo lo demás la Ley General de Transparencia es el piso mínimo de las garantías del derecho a la información.

La introducción incipiente del derecho de acceso a la información en México como garantía constitucional fue a partir de la reforma de 1977: el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dictaba que el derecho de acceso a la información sería garantizado por el Estado. Edgar Corzo advierte que la reforma constitucional de 1977 se configuró con el fin de permitir a los partidos políticos el acceso



a los medios de comunicación para garantizar la difusión de la pluralidad de opiniones de las distintas fuerzas políticas.<sup>6</sup>

Este trabajo de investigación analiza las garantías del derecho de acceso a la información en México, es decir, los medios y condiciones para el respeto y el ejercicio del derecho a la información, énfasis en las instituciones de transparencia.

La tercera condición se refiere al comportamiento que durante las distintas discusiones legislativas han tenido los principales grupos parlamentarios, a decir el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista de México en la definición del marco normativo en materia de transparencia. En este trabajo de investigación se estudia este comportamiento en relación con un marco normativo de protección progresivo en términos del artículo segundo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, convenio internacional de derechos humanos signado por México el 23 de marzo de 1981.<sup>7</sup> El comportamiento de los partidos políticos se alejó del principio de progresividad en algunos casos al proponer disposiciones generales que de manera estructural pueden limitar el acceso a la información, tales como la ampliación de reservas de información, mecanismos de reserva laxos que permitan la aplicación de criterios arbitrarios, entre otros.

En este trabajo de investigación se identifican 5 momentos relevantes del desarrollo legislativo en materia de transparencia y acceso a la información. En primer lugar, las acciones que llevaron a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002. En segundo lugar, la segunda reforma constitucional en materia de transparencia durante 2007. En tercer lugar, las discusiones llevadas a cabo en el poder legislativo para armonizar la LFTAIPG con la segunda reforma constitucional en 2012; en cuarto lugar, la tercera reforma constitucional

---

<sup>6</sup> Edgar Corzo Sosa, *En busca de armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información*, UNAM, Ciudad de México p.201. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/12.pdf>

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución de la Asamblea General 2200 A (XXI), 16 de diciembre, 1966. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

en materia de transparencia promulgada en febrero de 2014 y, en quinto lugar la promulgación de la Ley General de Transparencia, el 4 de mayo de 2015.

Desde la discusión y aprobación de la Ley Federal de Transparencia en 2002, el desarrollo del derecho de acceso a la información en México ha estado vinculado con el desarrollo y evolución del régimen democrático en el país. Este desarrollo comenzó con la transición del partido político en el poder cuando México pudo garantizar democracia electoral en los términos de Joseph Schumpeter<sup>8</sup> y fue evolucionando hasta 2015 con la aprobación de la Ley General de Transparencia, cuando el proceso legislativo de su discusión incluyó la participación pública directa para la definición del marco normativo. El poder legislativo ha solicitado la opinión tanto de los actores que serán responsables de aplicar las leyes, como de especialistas de la academia y la sociedad civil de las diversas materias que legislan; sin embargo fue hasta 2015 cuando invitaron de forma abierta a redes de la sociedad civil y la academia a participar directamente en la definición del proyecto de dictamen que se discutiría en las Comisiones Dictaminadoras y se someterían a votación del Pleno en la Cámara de Origen. La definición de la Ley General de Transparencia tuvo como base un proyecto de dictamen firmado por los grupos parlamentarios del PRI, el PAN, el PRD y el PVEM que fue discutido con redes de la sociedad civil. Aunque con niveles de eficiencia de la participación restringidos, fue un proceso que bien podría corresponder con un régimen de democracia deliberativa, en términos de la propuesta de Habermas<sup>9</sup> que equilibra el proceso de diálogo democrático con los procesos negociación partidista.

Dentro de la tercera condición se identificaron los siguientes elementos que en los momentos de definición del marco normativo fueron relevantes:

1. Temas donde existe interés por favorecer el secreto como es el caso de los sujetos obligados (sindicatos, partidos políticos); reservas de información (estabilidad económica,

---

<sup>8</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers, 1942.

<sup>9</sup> Jürgen Habermas, *Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*. Conferencia pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Valencia, 16 de octubre de 1991, p. 1. Se puede consultar en Internet en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30541007>

seguridad nacional); información derivada de reformas estructurales como la energética o la reforma de telecomunicaciones, entre otros.

2. Diseño institucional de organismos de transparencia que faculte a éstos a funcionar como contrapesos de los poderes convencionales: ejecutivo, legislativo y judicial.

2.1. Integración de los órganos colegiados de conducción;

2.2. Facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad y resolución de controversias;

2.3. Procedimientos para la toma de decisiones de los órganos colegiados de conducción de los organismos de transparencia;

La cuarta condición que determinó el desarrollo del derecho a la información, y su posibilidad de su libre ejercicio se analiza en el capítulo tercero de esta investigación y se refiere a las aportaciones democráticas que las instituciones de transparencia pueden realizar con base en su diseño institucional, elemento que como se ha mencionado ha sido un tema de tensión recurrente en los diferentes momentos de las discusiones legislativas. Se revisan las funciones que llevan a cabo los organismos de transparencia: funciones de promoción de la utilidad e importancia del derecho a la información; funciones de supervisión y regulación de las obligaciones que las leyes establecen para las autoridades y todos los sujetos obligados; y funciones de resolución de controversias entre las personas que solicitan información y los sujetos obligados que les niegan su acceso. También se revisa el alcance de las mismas. Se considera que la función cuasi-jurisdiccional de resolución de controversiales especialmente tiene un gran potencial democrático al posibilitar que temas de interés general lleguen a la esfera pública. En Junio de 2014, se eligieron los casos del Distrito Federal, Chiapas, Guerrero y Chihuahua considerando los siguientes cuatro criterios: autonomía constitucional, procesos de designación de los titulares de las instituciones de transparencia, facultades de sancionar a los sujetos obligados que incumplan el marco normativo de transparencia, temas recurrentes en las discusiones legislativas que generan conflicto entre los distintos grupos

parlamentarios. En este capítulo se propone un modelo explicativo innovador para aproximarse al análisis del trabajo de las instituciones de transparencia que puede ser útil para el ámbito académico pero también para los operadores de la LGTAI.

La quinta condición se refiere a la correcta implementación del marco normativo de transparencia, qué tanto trasciende el mismo en la toma de decisiones de los operadores de las leyes, reglamentos y procedimientos. Existe un déficit en la apropiación de las personas y la sociedad sobre la utilidad del derecho a la información, como un derecho que puede ser la llave para el ejercicio de otros derechos y para la vida cotidiana, que puede templar la relación entre la sociedad y el Estado al dar acceso a información de interés general que por ser restringida al conocimiento público puede generar desconfianza, y que puede ser usado como un mecanismo para que se corrija el mal desempeño de autoridades y sujetos obligados del marco normativo de transparencia. El ejercicio del derecho a la información permitió identificar espacios de oportunidad en la práctica del marco normativo. Los legisladores buscaron atender los asuntos identificados a partir de la implementación del marco normativo aprobando las reformas legislativas.

La estructura de este trabajo es la siguiente: En el capítulo primero se analiza la relación entre el acceso a la información de los asuntos públicos y la definición de las formas de gobierno desde la filosofía y la teoría política y se lleva a cabo un análisis de la relación entre el acceso a la información y la democracia. En el segundo capítulo se lleva a cabo un análisis del desarrollo del marco normativo de transparencia y acceso a la información en México con base en la revisión y análisis de fuentes legislativas.

Este capítulo se enfoca en los temas en los que existió tensión y conflicto para la definición del marco normativo de transparencia y acceso a la información en relación con el poder. En el tercer capítulo, el trabajo de investigación se orienta a la revisión del desempeño de las instituciones de transparencia en el nivel local a partir de los casos seleccionados y descritos anteriormente. En el capítulo 4 se recuperan las definiciones finales en el marco normativo, a través de la descripción y análisis de la Ley General de Transparencia y su relación con la democracia.

Se realiza un análisis sobre el marco normativo del derecho de acceso a la información en México en el contexto mundial con base en el Índice Global del Derecho a la Información de las organizaciones internacionales Centro para la Ley y la Democracia y Access Info<sup>10</sup>. Este instrumento es utilizado para referir algunos de los estándares internacionales que se han promovido a nivel internacional para el derecho de acceso a la información. En este capítulo se consideran algunos de los instrumentos mundiales que universidades, y organizaciones de las sociedad civil y la academia han desarrollado para medir la democracia y su calidad. Se analiza a profundidad el Latino barómetro de la Democracia porque considera como una dimensión específica la transparencia y el acceso a la información. El acceso a la información queda corto para promover y explicar la democracia, sin embargo, es fundamental.

En este trabajo de investigación, la transparencia y el acceso a la información se entienden desde la perspectiva de los derechos humanos. Si bien el derecho de acceso a la información es un elemento para la rendición de cuentas vertical, en términos de Guillermo O'Donnell<sup>11</sup>, es primordialmente un derecho que cumple con los atributos de los derechos humanos: es universal, para todas las personas, indivisible de otros derechos humanos; interdependiente de los mismos e inalienable a las personas. Sobre el derecho de acceso a la información, existe además un robusto marco normativo definido en el Sistema Universal de Derechos Humanos, así como el Sistema Interamericano.

Existe consenso en determinar categóricamente que la expresión “Derechos Humanos” se reserva a aquellos derechos positivizados y recogidos en las normas de carácter internacional —las Declaraciones y los Tratados Internacionales— que acompañadas de exigencias básicas reconocen el principio de la dignidad humana como eje central de su objeto, que a su vez

---

<sup>10</sup>Center for Law and Democracy, <http://www.law-democracy.org/live/> Los resultados del Índice Global están disponibles en <http://www.law-democracy.org/live/global-rti-rating/> Los resultados de la aplicación del Índice Global del Derecho de Acceso a la Información a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada el 4 de mayo de 2015 son de elaboración propia.

<sup>11</sup> Guillermo O'Donnell, “Rendición de Cuentas Horizontal y Nuevas Poliarquías”, <http://nuso.org/articulo/rendicion-de-cuentas-horizontal-y-nuevas-poliarquias/> Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 143-167

deberá enmarcarse en determinadas condiciones de igualdad y libertad, que se materializan en la concreción positiva y garantizadora de los ordenamientos jurídicos estatales.<sup>12</sup>

Los derechos humanos son universales e inalienables. Esto significa que todas las personas en cualquier parte del mundo son titulares de estos derechos. Las personas no pueden entregar o ceder sus derechos humanos. Tampoco pueden quitárselos otras personas o instituciones. Los derechos humanos tienen igual status como derechos y no pueden ser *ranqueados* en un orden jerárquico. En algunas circunstancias un derecho determinado puede ser que el que permite o limita la plena realización de otro derecho humano, por lo tanto todos deben ser reconocidos, protegidos y garantizados por igual. Este es el caso, por ejemplo, del derecho a la salud y el derecho a la información. Los derechos humanos operan bajo los principios de igualdad y no discriminación por color, sexo, origen étnico o racial, edad, religión, preferencia política, discapacidad, pobreza, nacionalidad u origen social o cualquier otra diferencia en virtud de la dignidad inherente a cada persona. Cada persona y todas las comunidades tienen derecho a participar de manera activa, libre y significativa.<sup>13</sup>

El jurista Antonio Pérez Nuño señala:

“Los derechos humanos son el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a escala nacional e internacional.”<sup>14</sup> Las facultades o garantías que implican los derechos humanos “son el fundamento filosófico y jurídico de las sociedades

---

<sup>12</sup> Juan Carlos Gutiérrez Contreras, Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008-2010; p. 7.

<sup>13</sup> *UN Practitioners' Portal on Human Rights Based Approaches to Programming, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. Disponible en: <http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>

<sup>14</sup> Luis Prieto Sanchis, “Estudio sobre Derechos Fundamentales”, Debate, Madrid, 1990, p. 19, citado en *ibidem*. p.8.

contemporáneas que concretan sus exigencias éticas en un contexto histórico determinado.”<sup>15</sup>

La filósofa Agnes Heller, en su reflexión sobre derechos y obligaciones, ha señalado:

Los derechos humanos son ficciones, sólo en las democracias liberales con derechos ciudadanos sus violaciones encuentran sus restrictivas sanciones. En la mayoría de los países actualmente, estos derechos y otros constantemente se ven infringidos sin llamar a sanciones legales. De cualquier manera, la idea de derechos humanos o incluso de forma independiente, de derechos ciudadanos es una ficción activa e importante. Provee meramente un punto de referencia o una base para el rechazo crítico de instituciones políticas que continuamente infringen los derechos humanos.<sup>16</sup>

Para González Amuchástegui, los derechos humanos pueden ser entendidos como una propuesta ideal de ordenación social que ofrece respuesta a las principales cuestiones relacionadas con la vida humana en sociedad.”<sup>17</sup> El derecho de acceso a la información ha sido considerado en el marco internacional de los derechos humanos como un componente de la libertad de expresión, a su vez, el derecho a la libertad de expresión es entendido como parte de los derechos civiles y políticos.

En el derecho internacional de los derechos humanos, éstos han sido adoptados en diferentes instrumentos que luego han sido recogidos en las Constituciones de distintos países. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 establece en su artículo 19 que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y

---

<sup>15</sup> Antonio Pérez Luño, “Los Derechos Fundamentales”, Madrid, Tecnos, 1986, p. 46, citado en Gutiérrez, *ibidem*, p.8.

<sup>16</sup> Agnes Heller, *¿Are there obligations without rights?*, p.4 *‘Human rights are fictions, for only in liberal democracies with citizen’s rights that their infringement meets sanctions. In the majority of present day countries, those and other human rights are, in contrast, constantly infringed without calling for legal sanctions. Still the concept or the idea of “human rights” even independently of “citizen’s” rights is an all important and active fiction. It provides namely a point of reference or even foundation for the critical rejection of the political institutions where those rights are continuously infringed.*

<sup>17</sup> Jesús González Amuchástegui, “Las Teorías de los Derechos Humanos”, Revista de Administración Pública, p.2. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/105/pr/pr6.pdf>

recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”<sup>18</sup>

En el sistema universal de derechos humanos, el derecho de acceso a la información está reconocido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966<sup>19</sup>. Los Pactos o Tratados se conforman como contratos entre los diferentes Estados que los ratifican y establecen obligaciones para los mismos. En el sistema interamericano de Derechos Humanos, el derecho de acceso a la información está reconocido en el artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.<sup>20</sup> La interdependencia de los derechos humanos implica que la plena satisfacción de un derecho humano no puede llevarse a cabo de forma particular y aislada. El derecho internacional de los derechos humanos es un entramado de principios y derechos protegidos que se relacionan entre sí.

Para el derecho de acceso a la información como otros derechos humanos, el artículo segundo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es relevante como un parámetro o referente para analizar su desarrollo positivo. Este artículo señala: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”<sup>21</sup> El principio de progresividad aplica también al diseño de las instituciones encargadas de proteger los derechos humanos.

---

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

<sup>19</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

<sup>20</sup> Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

<sup>21</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>



México ha sido considerado por instancias internacionales<sup>22</sup> y regionales como Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>23</sup> como un referente por su marco normativo y diseño institucional en materia de transparencia y acceso a la información. Las Naciones Unidas y la OEA forman parte del Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH). El DIDH establece las obligaciones que los Estados deben respetar y tiene por finalidad proporcionar a las personas medios de protección a sus derechos reconocidos internacional y regionalmente frente a las actuaciones de las autoridades públicas de todos los niveles de gobierno. Todo Estado debe contemplar en su régimen interno y marco legal sistemas de respeto y protección de los derechos humanos.

Tanto la ONU como la OEA encuentran su fundamentación sobre los principios de paz, justicia, libertad. La DUDH reconoce a estos como las bases de los principios que defiende. En el acceso a la información pública subyace una posibilidad para que las personas y grupos, las sociedades en general puedan convivir en paz, defender la justicia y exigirla y vivir en libertad promoviendo el bienestar social. El derecho de acceso a la información ha sido considerado como un componente de la libertad de expresión.

“El movimiento internacional de los derechos humanos se fortaleció con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Redactada como ‘un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse’, en la Declaración, por primera vez en la historia de la humanidad, se establecen claramente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de los que todos los seres humanos deben gozar. A lo largo de los años lo establecido en la Declaración ha sido ampliamente aceptado como las normas fundamentales de derechos humanos que todos deben respetar y proteger. La Declaración Universal, junto con el Pacto Internacional de

---

<sup>22</sup> Alberto Morales, *ONU resalta a IFAI como modelo para el mundo*, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/onu-ifai-modelo-mundo-1020456.html>, El Universal, 01 de Julio de 2014.

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Comunicado IFAI062/2013, 4 de Julio de 2015. Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-062-13.pdf>.

Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos<sup>24</sup>.

Las instituciones públicas definidas para la protección de los derechos humanos son fundamentales para su ejercicio libre y pleno. "No cabe duda de que en la garantía de los derechos civiles, el juez y el juicio ocupan un puesto de total preeminencia, pues en la interpretación de la Constitución los jueces tienen la última palabra." [...] <sup>25</sup> Esto por supuesto es vigente en lo que refiere al derecho de acceso a la información. Sin embargo, el modelo mexicano además ha incluido a los organismos especializados en temas de transparencia y acceso a la información como las máximas autoridades para la protección del derecho de acceso a la información. Es por esta razón que este trabajo de investigación se ha enfocado en el análisis del diseño institucional y desempeño de estas instituciones, con especial énfasis en la definición de sus alcances establecidos en el desarrollo normativo del derecho a la información en México.

De acuerdo con Laura Newman<sup>26</sup>, existe un creciente reconocimiento al hecho de que las instituciones encargadas de la protección del derecho a la información deben contar al menos con la característica de ser independientes de la influencia política, accesibles a la persona sin necesidad de representación global, debe existir la ausencia de requisitos legales, deben de ser accesibles, expeditos y de preferencia especializadas. Newman identifica 3 modelos de implementación de las leyes de transparencia en el mundo: 1) Modelos de procedimientos judiciales; 2) Modelos de Comisiones de Información, al que pertenece México; y 3) Modelo de Ombudsman.

## **Modelo de Procedimientos Judiciales**

---

<sup>24</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Derechos Humanos. Disponible en:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

<sup>25</sup> Karina Ansolabere, (coord.), *Diccionario Básico de Derechos Humanos*. Cultura de los Derechos en la Era de la Globalización. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009, p. 63.

<sup>26</sup> Laura Newman, *Enforcement Models. Context and Contest*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2009.

De acuerdo con Newman, este modelo es utilizado en países como Sudáfrica, Bulgaria y los Estados Unidos a nivel federal. Cuando se niega la entrega de información a través de una solicitud, la persona que solicita la información debe apelar a cortes administrativas o judiciales. De acuerdo con Newman, en la práctica este modelo tiene un número de desventajas, que se relacionan con los principios de oportunidad, accesibilidad y ser expedito. “Para la mayoría de los ciudadanos, las cortes no son ni accesibles ni costeables. A menudo, para que un litigio sea exitoso bajo el modelo judicial, el solicitante de información necesitará contratar un abogado y pagar los costos legales. En la mayoría de las jurisdicciones, los calendarios de las cortes están saturados y podrían transcurrir meses o años antes de que el caso sea oído y más tiempo aún antes de que una decisión por escrito sea recibida.”

### **Modelo de Comisiones de Información o Tribunales**

En este modelo que comparten países como Chile, India, Escocia y México, los recursos o apelaciones se llevan a cabo ante Comisiones de Información. Al ser recursos administrativos son mucho más accesibles, expeditos y oportunos, además de ser gratuitos, ya que no existe necesidad de representación legal. En los mejores casos, las Comisiones de Información son independientes y pueden tomar decisiones sin que existan conflictos de interés, así como las decisiones son tomadas por especialistas.

### **Modelo de Comisionado/a de Información u Ombudsman**

De acuerdo con Newman, este modelo es aplicado en países como Canadá, Hungría, Suecia y Nueva Zelanda y tiene facultades más limitadas para garantizar el cumplimiento de las decisiones ya que el Ombudsman o Comisión de Información tiene únicamente la facultad de emitir recomendaciones a la agencia administrativa responsable de la información. En este modelo a menudo, señala Newman, existen facultades débiles de investigación. Debido a sus débiles facultades, estos modelos tienden a favorecer la negociación. De acuerdo con la Ley Modelo Interamericana<sup>27</sup>, el modelo que favorece el

---

<sup>27</sup> Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información: Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2607 (XL-O/10).

derecho de acceso a la información debe ser implementado a través del segundo modelo que es aplicado en México. El diseño de las instituciones de transparencia en el país, especialmente a nivel federal, ha sido ampliamente reconocido a nivel internacional. Sin embargo, la disparidad de las garantías de protección del derecho de acceso a la información en las diferentes entidades federativas del país, con base en la aplicación del principio de federalismo, es un tema que en lo relativo al desarrollo del derecho positivo del derecho a la información no debe dejarse de lado al estudiar el caso mexicano.

Por otra parte: “La Ley es la que ofrece concreción a las garantías que ofrece la Constitución. Con frecuencia parece necesaria la intervención del legislador para ejecutar el contenido de los distintos derechos de las personas o para favorecer la conciliación de derechos constitucionales contrapuestos.”<sup>28</sup>

Desde la aprobación y publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002, hasta diciembre de 2016, fecha en que se terminó de escribir este trabajo de investigación, el país ya cuenta con leyes de transparencia en las 32 entidades federativas, 3 reformas constitucionales de transparencia, y una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En un periodo de 14 años, el desarrollo del derecho de acceso a la información en el marco normativo en este país ha sido prolífico. La primera etapa del desarrollo normativo de este derecho coincidió con el fin de la transición electoral en el año 2000. Se derivó de una creciente exigencia ciudadana de contar con un marco normativo que permitiera el conocimiento de las acciones del gobierno en una coyuntura de liberalización del régimen previamente hegemónico, donde el Partido Revolucionario Institucional gobernó por 70 años.

En el marco del federalismo mexicano, el desarrollo del marco normativo de transparencia y acceso a la información ha sido heterogéneo. Esto conllevó a que se optara por la armonización legislativa para todo el territorio nacional y se creara el Sistema Nacional de Transparencia. La armonización legislativa significa hacer compatibles las legislaciones

---

<sup>28</sup>Op. Cit., Ansolabere, p. 65.

secundarias y las legislaciones de las entidades federativas con las disposiciones constitucionales.

En el análisis sobre la definición del marco normativo de transparencia y acceso a la información se han tomado en cuenta en esta investigación los siguientes componentes democráticos: la deliberación, la negociación y la representación, expresada a través del componente electoral.

Jon Elster encontrara en la deliberación uno de los tres modos en los que transcurre la política, junto a la negociación y a la votación, aunque en ninguno de sus modos puros encontraremos la mejor versión democrática, sino en las combinaciones de entre ellas. La deliberación pura, no sería más que un diletantismo intelectual e improductivo, la negociación claudicaría frente a los intereses privados y la votación no sería más que una delegación de la actividad ciudadana a un puñado de hombres especializados en el ejercicio del poder. En cambio, la calidad democrática se enaltece por la participación combinada de estos tres modos en los que la deliberación asume su condición esencial.<sup>29</sup>

Existen diversas aproximaciones a la deliberación. Jon Elster ha considerado:

en definitiva, para el republicanismo lo que distingue a la política es como Arendt y Aristoteles dijeron...la posibilidad de una intervención activa, compartida, colectiva, deliberada, sobre nuestro propio destino, sobre lo que resultaría, de otro modo, el mero subproducto de decisiones privadas. [Ello, porque] sólo en la vida pública es que podemos, de modo conjunto, y como una comunidad, ejercer nuestra capacidad humana para 'pensar lo que hacemos' y hacernos cargo de la historia en la que estamos.<sup>30</sup>

El concepto de sociedad civil definido en la teoría política es amplio. Está compuesto por iglesias; asociaciones culturales; medios independientes; profesores e investigadores de la academia; grupos de ciudadanos interesados; organizaciones que enfocan su trabajo en cuestiones de raza, sexualidad, partidos políticos, y sindicatos entre otros. Algunos autores consideran que la conformación de este tipo de asociaciones es un acto

---

<sup>29</sup> Eduardo Alonso, *Fundamentos de la Deliberación en el Batllismo (1919-1933)*, Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política, N°4 Dic. 2014 - ISSN 1688-7840

<sup>30</sup> Jon Elster, *La democracia deliberativa*, Barcelona: Editorial Gedisa, 2001.

fundamental de la ciudadanía en una democracia plural. Este ha sido el caso de Alexis de Tocqueville y Jürgen Habermas, entre otros. En la Democracia en América, Tocqueville sostiene: “En nuestro tiempo, la libertad de asociación ha venido a ser una garantía necesaria contra la tiranía de la mayoría”.<sup>31</sup> Habermas por su parte ha considerado que “la sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en la vida privada, la condensan y elevan, por así decir, el volumen o voz y la transmiten al espacio de la vida pública política”.<sup>32</sup>

Keane identifica que las asociaciones tienen el reto de mantener y redefinir las fronteras entre la sociedad civil y el Estado a través de dos procesos simultáneos: “La expansión de la igualdad social y la libertad y la reestructuración y democratización de las instituciones estatales.”<sup>33</sup> En términos teóricos, en esto radica la importancia de la sociedad civil. En términos históricos, autores como Robert Putman han contribuido a demostrar la importancia de la sociedad civil para el desarrollo de instituciones fuertes que permitan que los gobiernos sean exitosos.<sup>34</sup>

Sobre el proceso legislativo para la definición del marco normativo en materia de transparencia en lo referente a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, algunos autores, como Ana Cristina Ruelas Serna han considerado lo siguiente: “La sociedad civil desempeñó [...], un papel fundamental en la proposición y negociación [...]. La inclusión de este sector en un proceso legislativo permitió que se produjera una transformación importante en la rendición de cuentas y la protección de derechos humanos.”<sup>35</sup> Mauricio Merino, al referirse a la reforma constitucional de transparencia de febrero de 2014 señala “no hay duda de que el episodio más relevante de esta secuencia

---

<sup>31</sup> Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/464/19.pdf> p.282.

<sup>32</sup> Jürgen Habermas, *Facticidad y Validez sobre el derecho y el Estado Democrático en Términos de la Teoría del Discurso*, Madrid, Trotta, 1948, p. 40.

<sup>33</sup> J. Keane *Democracy and Civil Society: On the Predicaments of European Socialism, the Prospects For Democracy, and the Problem of Controlling Social and Political Power*, London 1988a p. 211.

<sup>34</sup> R. D. Putnam 1993 with Leonardi, R. and Nanetti Y. R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, en *Ibidem*.

<sup>35</sup> Ana Cristina Ruelas Serna, *La Transparencia en México: Un trabajo colectivo*, Análisis, Friedrich Ebert Stiftung, No.4/2016, Ciudad de México.

basada en el diálogo abierto fue la confección colegiada de la Ley General de Transparencia.”<sup>36</sup> Desde el año 2000 la activa participación de la sociedad civil tuvo injerencia en la definición del marco normativo de transparencia y acceso a la información. En cada uno de los periodos de cambio legislativo, existieron diversos procesos para canalizar la participación pública. De los mismos se da cuenta en este trabajo de investigación.

La relación que existe entre la sociedad civil y la democracia radica en las tensiones existentes entre el consenso y el conflicto. El acceso a la información sobre los asuntos públicos es un tema que históricamente ha jugado un papel en la definición de las distintas formas de gobierno. En el ámbito de estudio y aplicación de la política, la publicidad y el secreto se ubican como elementos en constante tensión y continua redefinición. Aunque el reconocimiento explícito del derecho de acceso a la información como elemento democrático es reciente, en las definiciones clásicas de democracia, la información sobre los asuntos públicos y la discusión pública de los mismos pueden considerarse como elementos fundamentales del régimen democrático. La democracia griega, por ejemplo, tiene su fundamento en la discusión y la votación popular directa, misma que no puede entenderse sin información sobre los asuntos públicos. El acceso a la información está vinculado implícitamente con el interés público y con la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Aristóteles consideraba que la tiranía del reinado absoluto gobernaba sólo en interés del *señor*, “gobierna a súbditos que valen tanto o más que él, sin consultar para nada los intereses particulares de los mismos. Este es un gobierno de violencia.”<sup>37</sup> Por otra parte, en el gobierno democrático, señala Aristóteles, las decisiones públicas son encomendadas a la generalidad. La Asamblea de Ciudadanos puede reunirse para

---

<sup>36</sup> Merino, Mauricio, *México: La Batalla contra la Corrupción*, Wilson Center. Mexico Institute, Junio 2016, p. 7. Disponible en: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla\\_contra\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf)

<sup>37</sup> Aristóteles, *La Política*, Espasa-Calpe, Distrito Federal, 1997.

“sancionar las leyes, arreglar los negocios relativos al gobierno mismo y oír la promulgación de los decretos de los magistrados”.<sup>38</sup>

Nora Rabotnikof<sup>39</sup> señala:

La *politeia* incluía el tratamiento de los asuntos comunes por los ciudadanos libres, la participación activa en la construcción y la defensa de la comunidad política. [...] la actividad pública, en contraste con la oscuridad del ámbito doméstico, se desenvolvía a la luz del día y en presencia de otros. Por último, la polis hacía referencia a un espacio potencialmente abierto a todo el demos, a la ampliación progresiva del círculo de los iguales ante la Ley. Lo colectivo, lo manifiesto y lo abierto se aunarían a una imagen paradigmática de lo público que, desde entonces, no cesa de ejercer su influencia sobre la reflexión occidental.

En la discusión de la Ciencia Política contemporánea, Munck señala que actualmente el análisis político de América Latina está repleto de referencias a la democracia electoral, constitucional, liberal, republicana, directa, participativa, deliberativa [...]<sup>40</sup>. De acuerdo con el marco conceptual del autor, la democracia electoral se refiere a la asignación de cargos públicos. El concepto de democracia puede extenderse a los siguientes tres aspectos de la política: 1) el proceso de toma de decisiones de gobierno; 2) la ejecución de decisiones del gobierno; 3) los resultados de la política de la sociedad; 4) el impacto de los resultados de la política sobre las condiciones para el efectivo ejercicio de derechos políticos.<sup>41</sup> Munck sostiene que cada paso que se da más allá de la democracia electoral involucra un orden creciente de complejidad y controversia. La visión de Munck de la democracia se enfoca en un principio a procedimientos e instituciones.

El autor señala que para la democracia es clave, además del plano electoral, que las instituciones habiliten el cambio del *status quo* y que se amplíen continuamente los

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Nora Rabotnikof, *En Busca de un Lugar Común*, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, p.31.

<sup>40</sup> Gerardo Munck, *Los Estándares de la Democracia: Hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina*, *Journal of Democracy en Español*.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p.26.



procedimientos para el estricto control político de la administración pública. De acuerdo con el marco conceptual que propone, la democracia puede trascender el plano electoral al incluir a la sociedad en la toma de decisiones, pero reconoce que éste es uno de los aspectos más controversiales entre los teóricos de la democracia. Munck se muestra proclive a combinar una visión procedimental e institucional de la democracia, con una dimensión sustantiva. Para estos propósitos retoma el pensamiento de Robert Dahl<sup>42</sup> quien sostiene que los derechos políticos como la libertad de expresión, el acceso a fuentes alternativas de información y la autonomía asociativa son parte integral del proceso democrático.

La visión de Munck se encuentra inmersa en la visión liberal. El filósofo alemán Jürgen Habermas sostiene que la diferencia decisiva entre el modelo liberal y el modelo republicano consiste en la concepción del proceso democrático. En la concepción liberal, señala el autor, el proceso democrático cumple la tarea de programar al Estado en interés de la sociedad: “[...] la política en el sentido de la formación de la voluntad política tiene la función de hacer valer los intereses sociales privados frente a un aparato estatal que se especializa en el empleo administrativo del poder político para conseguir fines colectivos”. Por otra parte, la visión republicana no se agota en esta función de mediación si no que es un elemento que define el proceso social. El diálogo es un elemento determinante en la democracia. El diálogo permitirá, si no consensos en todos los casos, acuerdos en la toma de decisiones públicas. Este es el proceso democrático deliberativo para el autor.<sup>43</sup> El proceso deliberativo tampoco puede pensarse sin información disponible.

Esta tesis determina cómo exigencias de diversos interlocutores fueron reconocidas en el marco normativo de transparencia en contextos políticos y sociales específicos en México. El análisis del marco normativo del derecho de acceso a la información se llevó a cabo a partir de 2002 y hasta mayo de 2015, fecha en la que fue promulgada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

---

<sup>42</sup> Robert A. Dahl, La democracia y sus críticos, Barcelona, Paidós, 1992, p.15.

<sup>43</sup> Jürgen Habermas, “Tres Modelos de Democracia: Sobre el Concepto de una Política Deliberativa”, Conferencia pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Valencia dictada en octubre de 1991. Disponible en: <http://www.alcoberro.info/V1/habermas7.pdf>

## Capítulo 1. Lo público y el secreto en los regímenes políticos

**Por ello, insistió en que el hombre no es solamente un pedazo de carne -un cuerpo. Hay más en el hombre, una chispa divina, razón, y un amor a la verdad, a la amabilidad, la humanidad, un amor por la belleza y la bondad. Son éstos los que hacen que la vida de un hombre valga la pena. Pero si no soy más que un "cuerpo", ¿qué soy yo, entonces? Está, en primer lugar, la inteligencia, fue la respuesta de Sócrates. Es tu razón la que te hace humano, que te permite ser más que un simple manojito de deseos, lo que te hace un individuo autosuficiente y te da derecho a reclamar que eres un fin en sí mismo.** <sup>44</sup>

En este capítulo, el primero de esta investigación, se revisa el marco teórico sobre la importancia de la publicidad o secrecía de los asuntos de interés público. Por interés público se entienden aquellas cuestiones que afectan a la sociedad de manera general y cuyo tratamiento requiere la toma de decisiones e implementación de acciones con recursos públicos. El presente capítulo está dividido en tres secciones. La primera corresponde a una revisión de las teorías de las formas de gobierno, donde se recupera el análisis de que lo público y lo secreto han jugado un papel determinante en la configuración de las distintas formas de gobierno que reconoce la teoría política. En la segunda parte se analizan las diferentes teorías de la democracia, donde se discuten las definiciones procedimentales de democracia, la democracia representativa y finalmente la democracia deliberativa y la profundización democrática basada en la inclusión que promueve Alain Touraine. En la tercera parte se hace una revisión de la importancia de la publicidad de la información y el acceso a la información en las democracias modernas, donde se analiza la configuración del derecho de acceso a la información y la relación del acceso a la información con los medios de comunicación.

---

<sup>44</sup> Karl Popper, The Open Society and Its Enemies, 1962, p. 193. Disponible en: <http://www.inf.fu-berlin.de/lehre/WS06/pmo/eng/Popper-OpenSociety.pdf>

La relación entre la publicidad de los asuntos públicos o su reserva y las formas de gobierno, puede ser rastreada desde las primeras definiciones de éstas, y ha incidido en la definición del contenido y alcance de la democracia hasta épocas recientes. Este es uno de los planteamientos que argumentativamente se desarrolla en este capítulo. Más allá de la revisión teórica de la forma en que lo público y lo secreto han tenido injerencia en la conceptualización de los distintos regímenes políticos, se considera que el análisis sobre cómo estos dos elementos, facilitan o debilitan el potencial de autogobierno promovido por la tradición republicana y los límites al poder del Estado, promovidos desde la visión liberal, es relevante para comprender los medios que el Estado tiene a su disposición para configurar y sostener en la práctica distintos tipos de regímenes políticos con distintos tipos de interacción ente la sociedad y el Estado que impactarán directamente en la vida de las personas.

Este capítulo presenta una revisión de cómo la publicidad de los asuntos públicos ha sido puesta en cuestión históricamente hasta las democracias modernas, a las que cada vez más se les han atribuido elementos sustantivos que van desde la protección de los derechos fundamentales, la deliberación y la inclusión de los individuos que conforman las sociedades en la toma de decisiones públicas. En el ámbito de estudio y aplicación de la política, la publicidad y el secreto se colocan como elementos en constante tensión y continua redefinición. Sin embargo, vistos desde las teorías democráticas que atribuyen elementos sustantivos a este tipo de regímenes, se considera que existen elementos de la teoría política y de la vida social que hacen que la publicidad de información tome relevancia por encima de las justificaciones del secreto de los asuntos públicos en la mayoría de los casos. En la discusión sobre la democracia, la publicidad de la información en posesión del Estado se convierte cada vez más en una característica de los gobiernos democráticos y una demanda de los mismos conforme más complejas son las definiciones de esta forma de gobierno.

## 1.1. Definiciones generales

Para comenzar esta discusión y explicitar los principales conceptos analizados en este capítulo, a decir, la publicidad de los asuntos públicos –lo público- y el secreto se considera pertinente recuperar la reflexión que plantea Nora Rabotnikof y que distingue las siguientes características relacionadas con el término ‘público’. La autora distingue tres sentidos básicos asociados a este término. Señala que el primero de ellos se refiere a una tradición que lo asocia a lo común y lo general en oposición a lo individual y particular. “En este primer sentido, ‘público’ alude a lo que es de interés o utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, a lo que atañe al colectivo, en esta misma línea, a la autoridad que de allí emana.”<sup>45</sup>

El segundo sentido dice Rabotnikof “alude a lo público en contraposición a lo oculto; es decir a lo público como lo no secreto, lo manifiesto y ostensible”<sup>46</sup>. Lo privado sostiene la autora “hará referencia a lo que se oculta, se preserva o se sustrae a la mirada de la comunidad, a aquello que no aparece ante los otros.”<sup>47</sup>

Un tercer sentido de lo público atribuido por la autora, remite a “la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado”, para que algo público pueda ser considerado como abierto debe ser manifiesto.

En este trabajo de investigación, se comparte la idea de la autora de que el espacio público hace referencia natural a la idea de la política y la idea de que lo opuesto a lo público, el secreto, también se puede identificar directamente con lo político, ya que es precisamente en este ámbito donde vistos los público y lo secreto desde la teoría política y la administración del Estado se han registrado un “conjunto de relaciones tensas y difíciles” como señala Rabotnikof.

---

<sup>45</sup> Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2005, p.9.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.10.

En la problematización sobre la relación entre política y publicidad la autora incorpora las siguientes reflexiones sobre el secreto. Considera que el secreto de Estado “apeló siempre a la necesidad de reserva, discreción, manejo confidencial o directa supresión de ciertas informaciones. La justificación se basa en consideraciones de seguridad (terreno militar), de efectividad (de alguna medida política cuya filtración anticipada podría en peligro el éxito de su realización), de cálculo de incorrecta utilización pública de la información...”<sup>48</sup>

Existen, por ejemplo, muchas acciones de inteligencia que están protegidas bajo marcos legales que les conceden cierta justificación tales como aquellas denominadas como *covert actions* definidas como acciones secretas encaminadas a influir el curso de los asuntos políticos. Estas acciones son por definición secretas y escapan a la revisión del público y de otras autoridades. La visión que permite la existencia de este tipo de acciones secretas enmarcadas en disposiciones legales en las democracias parte de la concepción de que si las acciones están sustentadas en marcos legales son legítimas. De acuerdo con la revisión realizada por el especialista en seguridad Richard Best<sup>49</sup> la mayoría de las *covert actions*, no son iniciativas aisladas sino componentes de políticas más amplias, esto en el contexto específico de los Estados Unidos, lo cual amplía el cuestionamiento sustantivo sobre la legitimidad de este tipo de acciones en regímenes democráticos. Cada vez más, los atributos que se exigen a la democracia reducen la cabida para el secreto. Sobre este tema se ahondará posteriormente.

Rabotnikof incorpora a la discusión sobre el secreto el principio de la razón de Estado que ha sido considerada como una “teoría de las excepciones a la regla” y “se pensó como una forma de sabiduría encarnada en máximas y fundada en información restringida, que preservaría a la comunidad de mayores desastres. A diferencia del secreto, tipificado como tal de manera más o menos oportunista, caso por caso, la idea de la razón de

---

<sup>48</sup> *Ibidem.* p. 16.

<sup>49</sup> Richard Best, *Covert Action: An Effective Instrument of U. S. Foreign Policy?* Resumen disponible en: <http://congressionalresearch.com/96-844/document.php>

Estado aparece como una ‘teoría de las excepciones a la regla’.<sup>50</sup> La razón de Estado se sostiene bajo el principio de que los estadistas son los únicos que son políticamente competentes. Entendida así la razón de Estado no tiene cabida bajo una concepción liberal que enfatiza la necesidad del control de aquellos que ostentan el poder. Esta discusión se ahondará posteriormente en este trabajo durante el análisis del planteamiento de Karl Popper, cuyo principal cuestionamiento es al supuesto de que en todos los casos son las mejores personas las que gobiernan y que es imperativo que la democracia ponga límites al poder. En lo general este es el planteamiento de la teoría liberal del Estado.

El secreto, de acuerdo con Rabotnikof también ha buscado justificarse para evitar alarmar a la sociedad en situaciones críticas o extremas que plantea como situaciones “no argumentables”. Este planteamiento de Rabotnikof se vincula con el planteamiento sobre la legitimidad que propone Habermas donde sostiene que un régimen legítimo únicamente puede erigirse sobre la base de la argumentación razonada de las decisiones públicas. Este punto también se desarrollará posteriormente en este trabajo.

De la misma manera, señala Rabotnikof se han opuesto a la publicidad un conjunto de situaciones relativas a negociaciones y toma de decisiones cuyos términos no se hacen públicos aunque terminen siendo vinculantes. Esta concepción es insostenible desde la teoría democrática en sus vertientes de representación, y deliberación, ya que se ha considerado que todas las decisiones vinculantes, es decir que tienen afectación al interés común, deben haber sido consentidas por la sociedad. Finalmente, Rabotnikof considera que apelando a la eficiencia instrumental se ha justificado la sustracción de la publicidad.<sup>51</sup> Se considera en este trabajo que los términos de la eficiencia gubernamental no pueden ser una justificación para eximir al gobierno de su obligación de hacer públicas sus decisiones, los argumentos considerados y los procedimientos para llegar a ellas.

---

<sup>50</sup> Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2005, p.9.

<sup>51</sup> *Ibidem*

Georg Simmel, filósofo alemán que vivió a finales del siglo XIX y principios del siglo XX considera que la democracia persigue la publicidad como un estado deseable en sí mismo, pues todos necesitan saber sobre las circunstancias que les conciernen ya que esto se relaciona con la posibilidad de participación<sup>52</sup>. Lo que interesa a todas las personas de la sociedad cada vez tiene una demanda más amplia para ser conocido y hacerse público, mientras lo privado va constriñéndose a la esfera del individuo. Las restricciones al secreto van acotándose conforme se avanza en la definición compleja de democracias sustantivas y de calidad.

De acuerdo con Held, “la extensa adherencia a la democracia como una forma apropiada de organizar la vida política, tiene menos de cien años. Además [...] la democracia es una forma de gobierno extraordinariamente difícil de crear y sostener.”<sup>53</sup> De acuerdo con el autor la historia de la idea de democracia está marcada por concepciones contrapuestas.<sup>54</sup> La postura que se adopta, señala Held dependerá de las distintas formas de justificar la democracia.

La democracia se ha defendido debido a que realiza uno o más de los siguientes valores o bienes fundamentales: la igualdad, la libertad, el autodesarrollo moral, el interés común, los intereses privados, la utilidad social, la satisfacción de las necesidades, decisiones eficaces. En la historia de los enfrentamientos entre posturas está la lucha por determinar si la democracia significa algún tipo de poder popular, (una forma de vida en la que los ciudadanos participan en el *auto*-gobierno y la *auto*-regulación) o una contribución a la toma de decisiones (un

---

<sup>52</sup> Georg Simmel, *El secreto y la sociedad secreta*, Madrid, Sequitur, 2010, p. 37 citado en Fernando García Silva, *El derecho de la Información Pública en la Jurisprudencia Constitucional: ¿Un derecho fundamental incómodo*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 24, Ene-Jun, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas p. 285.

<sup>53</sup> [David Held, Modelos de democracia, Alianza Editorial, México D.F., 1992, p. 15.](#)

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 16.

medio de legitimar las decisiones de los elegidos por votación de vez en cuando-  
'los representantes'- para ejercer el poder.<sup>55</sup>

Held se suma a la visión de que existen dos modelos de democracia: la democracia directa o participativa, es decir un sistema de toma de decisiones donde los ciudadanos participan directamente; y la democracia liberal o representativa, entendida como “un sistema de gobierno que comprende a ‘funcionarios’ electos que asumen la ‘representación’ de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del ‘imperio de la ley’”.<sup>56</sup>

Tomando como base estas distinciones de los modelos democráticos, este trabajo de investigación centra su atención en una forma de democracia en la que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones y considera que la publicidad y discusión de los asuntos públicos es fundamental para promover una participación activa y efectiva. El énfasis de la investigación no se centra en los procedimientos democráticos para elegir a los gobernantes, sino utilizando los términos de Collier en “las medidas políticas sustantivas u otros resultados que puedan considerarse democráticos.”<sup>57</sup>

Este trabajo de investigación también se basa en la concepción filosófica y legal de la persona humana promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que sostiene:

La democracia encuentra su fundamento filosófico y normativo en una *concepción del ser humano como sujeto portador de derechos*. En ella se distingue la idea del ser humano como un ser autónomo, razonable y responsable. [...] La democracia es una *forma de organización de la sociedad* que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>56</sup> *Ibidem* p. 18.

<sup>57</sup> David Collier, Fernando Daniel Hidalgo, y Andra Olivia Maciuceanu. 2006. “Essentially Contested Concepts: Debates and Applications”. *Journal of Political Ideologies* 11(3): 211-246, p. 141.



reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la ya mencionada concepción del ser humano.<sup>58</sup>

### **1.1.1 Asuntos públicos<sup>59</sup> –públicos o secretos-, participación política y formas de gobierno**

Es necesario revisar el tratamiento que se ha dado a la información de los asuntos públicos, es decir, a la información en poder del Estado, y a la participación política como elemento configurativos de las distintas formas de gobierno.

### **1.1.2. Autoritarismos**

Un régimen autoritario, se sustenta precisamente en la participación política limitada. Para Linz, los autoritarismos:

[...] son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada que sirviese de guía, pero con mentalidades distintivas, sin movilización política, ni intensiva, ni extensiva [...] y en el cual un líder u ocasionalmente un grupo de líderes, ejercita el poder dentro de unos límites formalmente mal definidos pero, en realidad bastante predecibles.<sup>60</sup>

El concepto de autoritarismo de este autor “concentra su atención en la forma en que el poder se ejerce, se organiza y se relaciona con las sociedades, en la naturaleza de los sistemas de consenso que lo mantiene y en el papel de los ciudadanos en el proceso

---

<sup>58</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, Nueva York, 2004, p. 50. La Declaración de Principios de Lima está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2>

<sup>60</sup> Juan Linz, “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España”, en M. Fraga et. al., La España de los 70, vol.III, t.1. *El Estado y la Política. Madrid, Moneda y Crédito*. Citado en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/5.2.regimenesnodemocraticos.pdf>

político”<sup>61</sup> El consenso que mantiene a los autoritarismos es artificial y limitado pues al no ser un gobierno responsable de sus acciones ante la sociedad, la información sobre las asuntos públicos necesariamente será limitada por lo que no se tendrían elementos para la deliberación y el consenso construido a través de esta deliberación y diálogo. El autoritarismo obliga a la pasividad de la sociedad y la imposición de las decisiones del régimen.

Linz sostiene que la limitación al pluralismo:

“puede ser legal o *de facto*”, [...] estrictamente confinada a los grupos políticos, abarcando a los grupos de interés, con tal que existan grupos no creados por el Estado o dependientes de él que influyeran en el proceso político de una u otra forma. Algunos regímenes llegan incluso a institucionalizar la participación política del reducido número de grupos o instituciones independientes e incluso fomentan su aparición sin que quede, no obstante, ninguna duda, acerca de que, en última instancia, son los gobernantes quienes deciden qué grupos pueden existir y bajo qué condiciones. Además, el poder político no es responsable legalmente y/o de facto a través de dichos grupos ante los ciudadanos, aun pudiendo a veces ser muy sensible hacia ellos.”<sup>62</sup>

En los autoritarismos no existe la participación política efectiva en tanto, la participación pública no tiene posibilidad de incidir realmente en la configuración de las decisiones y políticas implementadas por el Estado. De la misma manera, el Estado no tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad, por lo que puede decirse que la mayor parte de las interacciones entre el Estado y la sociedad, en los términos de Linz, se lleva a cabo como una graciosa concesión. Por supuesto, bajo la configuración del autoritarismo se niega la obligación del Estado de difundir la información que posea o administre con motivo de su mandato ejecutivo o de representación. La información cuando es ocultada por el Estado

---

<sup>61</sup> Juan J. Linz, *Una interpretación de los regímenes autoritarios*, Revista de Sociología (8), 1978, p. 14.

<sup>62</sup> Juan J. Linz, *Del autoritarismo a la democracia*. Disponible en: [http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/linz\\_autoritarismo.pdf](http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/linz_autoritarismo.pdf), p. 14.

es un elemento de control que sirve para fortalecer la asimetría entre el Estado y la sociedad, es un factor que permite al Estado monopolizar la toma de decisiones y desviarlas hacia beneficios personales de las personas y grupos que ostentan el poder. La información en poder únicamente del Estado puede contribuir a definir cuál es el interés general que prevalece en determinado asunto pero sólo si, ésta información puede ser conocida por amplios grupos de la sociedad y no por unos cuantos privilegiados cuyo interés personal no necesariamente estará alineado con el interés público.

### **1.1.3. Totalitarismos**

En los regímenes totalitarios lo importante para su sostenimiento es que el Estado pueda controlar a la sociedad y observarla, un tanto en el modelo de panóptico creado por Jeremy Bentham como modelo arquitectónico de las prisiones, donde el que controla puede observar a cada uno de los ocupantes de las celdas o habitaciones y ellos no pueden observar al que los observa, ni tampoco saber si están siendo observados en todo momento. En un régimen totalitario el orden se sostiene en base al conocimiento de la sociedad de estar siendo vigilada. El Estado busca separar a los individuos proveyendo incentivos para que se denuncien unos a otros previniendo la posibilidad de acciones colectivas en detrimento del orden establecido por el régimen. La autoridad concentra toda la información sobre los asuntos de la sociedad y el Estado. Para Linz, en los regímenes totalitarios:

hay un centro de poder monista pero no monolítico, y cualquier pluralismo de instituciones o de grupos que exista deriva su legitimidad de ese centro, está principalmente mediatizado por ese centro y es en su mayor parte una creación política, más que un resultado de la dinámica de la sociedad previamente existente [...] hay una ideología exclusiva, [...] y que emplean como base para su política o manipulan para legitimizarla. [...] Se alienta, se exige y compensa la participación ciudadana en una activa movilización en favor de tareas políticas y

colectivas, participación que es canalizada a través de un partido único y muchos grupos secundarios monopólicos.<sup>63</sup>

Karl Popper considera que la visión filosófica de Platón y el programa político que deriva de la misma es afín al totalitarismo y a la protección de las sociedades cerradas que funcionan como organismos naturales que buscan su auto sustentabilidad<sup>64</sup>. Más aún este autor considera que el programa político de Platón es fundamentalmente idéntico al totalitarismo<sup>65</sup>. La visión de Platón del mejor tipo de Estado se basa en la distinción de clases, señala Popper. “El problema de evitar la guerra de clases es resuelto, no, aboliendo las clases, siendo dando a la clase gobernante una superioridad que no puede ser retada”.<sup>66</sup> Popper plantea que el término *justo* en el pensamiento de Platón es usado como un sinónimo de “lo que está en el interés del mejor estado” siendo esto evitar cualquier cambio, a través del mantenimiento de la rígida división de clases y la clase gobernante.<sup>67</sup>

El pensamiento de Platón señala Popper se basa en la premisa de que los sabios deben dirigir, y los ignorantes deben seguir<sup>68</sup>. Pero este autor nos previene:

Para aún aquellos que comparten este supuesto de Platón, admiten que los gobernantes políticos no son siempre lo suficientemente ‘buenos’ o ‘sabios’, y que no es nada fácil tener en el gobierno a aquellos en cuya bondad y sabiduría podamos implícitamente confiar. Si esto se concede, entonces debemos preguntarnos, si los pensamientos políticos no deben enfrentarse desde el principio a la posibilidad del mal gobierno; si no debemos estar preparados para los peores líderes, y esperar por los mejores.”<sup>69</sup> La

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>64</sup> Popper denomina a las sociedades tribales o colectivistas, sociedades cerradas; y denomina como sociedades abiertas, a aquellas donde los individuos son confrontados con decisiones personales. Karl Popper, *op.cit.* p.176.

<sup>65</sup> *Ibidem*. p. 93

<sup>66</sup> *Ibidem*.p.53.

<sup>67</sup> *Ibidem*. p. 95.

<sup>68</sup> *Ibidem*. p. 125

<sup>69</sup> *Ibidem*. p. 126

pregunta relevante de acuerdo con Popper sería ¿Cómo organizar instituciones políticas de tal forma que los malos o incompetentes gobernantes no puedan hacer mucho daño?<sup>70</sup> Desde este punto de vista, la democracia para Popper no está basada en el principio de que la mayoría debe gobernar, sino en métodos igualitarios de control democrático como elecciones generales y gobiernos representativos que son salvaguardas institucionales razonablemente efectivas contra la tiranía, siempre abiertas a mejorar.”<sup>71</sup>

En un régimen democrático, la sociedad es la que debe estar en condiciones de observar al Estado y éste tiene la obligación de autorregularse para garantizar el derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales de los integrantes de la sociedad. Además en una democracia, el Estado debe garantizar el derecho a la libertad de expresión y asociación como un elemento de control democrático. La demanda democrática por el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información y las obligaciones correlativas del Estado, de proveer de manera proactiva información y de garantizar los mecanismos para demandar información deviene de una definición ampliada de democracia, que trasciende el entendimiento de la misma como método para la elección de representantes. Este punto será analizado extensamente en el apartado que revisa específicamente la publicidad de los asuntos públicos y su relación con la democracia.

La visión de Platón basada en el gobierno de los expertos, implica un límite a la información a la que puede tener acceso la sociedad. De acuerdo con Karl Popper, Platón concede a la clase gobernante las herramientas de la persuasión y la fuerza para gobernar. Este autor considera que la persuasión entendida en estos términos puede asemejarse a la propaganda, es decir, información que busca la asignación y/o confusión de significados que no corresponden a la realidad pero sirven al interés del poder.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibidem.* p. 126.

<sup>71</sup> Karl Popper, *op.cit.*, p. 127.

<sup>72</sup> Karl Popper, *op.cit.* p.220.

Aldous Huxley en su análisis sobre *Propaganda en una Sociedad Democrática* señala que existen dos tipos de democracia:

Propaganda racional en favor de la acción que es congruente con el ilustrado autointerés de aquellos que la hacen y para aquellos a quienes está dirigida, y la propaganda no racional que no es congruente con el autointerés ilustrado de ninguna persona, pero está dictado por, y apela, a la pasión. [...] Donde la acción colectiva debe ser llevada a cabo en los campos de la política y la economía, el autointerés ilustrado es probablemente el más efectivo de los motivos. La propaganda a favor de la acción que es congruente con el autointerés ilustrado apela a la razón a través de los argumentos lógicos basados en la mejor evidencia disponible puesta a disposición de manera honesta y completa. La propaganda en favor de la acción dictada por impulsos que están por debajo del auto interés ofrecen falsa, ilegible o incompleta evidencia, evitan los argumentos lógicos y buscan influenciar a sus víctimas a través de la mera repetición de palabras “pegajosas [...]”<sup>73</sup>

La forma más efectiva de impedir la propaganda por parte del Estado es garantizando el acceso a la información que posee como representante de la sociedad sin que ésta esté mediada por las intenciones de los gobernantes de configurar un mensaje político específico. El Estado, por naturaleza buscará justificar sus acciones, la mejor forma de hacer esto de manera democrática es dando acceso a toda la información generada en el ejercicio de su mandato, todo lo demás podrá asemejarse a la retórica que estará orientada en todos los casos a los intereses del Estado y, no en todos, éstos al interés de la sociedad. La información sobre los asuntos públicos es un elemento que contribuye a alinear los intereses de los gobernantes y las necesidades y demandas de los gobernados, también tiene el potencial de fortalecer la capacidad de influencia de la sociedad sobre los asuntos públicos.

---

<sup>73</sup> Aldous Huxley, *Propaganda in a Democratic Society*. Disponible en: <http://deoxy.org/huxley1.htm>

La prevalencia del interés general por encima del interés particular de las personas que ostentan el poder es lo que determinará las formas legítimas de poder. Esta aseveración se demostrará en el desarrollo del primer apartado de este capítulo.

#### **1.1.4. Democracias**

De acuerdo con autores como Rodríguez Zepeda, en el renacimiento, a partir del pensamiento de Maquiavelo surge la idea de la razón de Estado, en el cual se considera deben primar los intereses del Estado sobre cualquier otra cosa. Este pensamiento tiene como base el entendimiento de la política como la obtención y conservación del poder. Entonces, señala Rodríguez Zepeda, “[...] si el propósito de la política es la obtención y conservación del poder, la razón de Estado, será el criterio para el discernimiento constante de este propósito en el curso de los acontecimientos, su genuina carta de navegación.”<sup>74</sup>

En su obra, *El Príncipe*, Maquiavelo limita la opinión sobre los asuntos públicos del principado al señalar que un: “príncipe prudente” debe:

“rodarse de los hombres de buen juicio de su Estado, únicos a los que dará libertad para decirle la verdad, aunque en las cosas sobre las cuales sean interrogados y sólo en ellas. Pero debe interrogarlos sobre todos los tópicos, escuchas sus opiniones con paciencia y después resolver por sí y a su albedrío. Y con estos consejeros comportarse de tal manera que nadie ignore que será tanto más estimado cuanto más libremente hable. Fuera de ellos, no escuchar a ningún otro, poner en seguida en práctica lo resuelto y ser obstinado en su cumplimiento. Quien no procede así se pierde por culpa de los aduladores o, si cambio a menudo de parecer, es tenido en menos.”<sup>75</sup>

Sin embargo, es también en *El Príncipe*, donde Maquiavelo, al preguntarse, *¿de qué modo hay que gobernar las ciudades o principados que, antes de ser ocupados, se regían por sus propias leyes*, señala que “nada hay mejor para conservar —si se la quiere

---

<sup>74</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, No. 4, p. 19.

<sup>75</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 1983, p.42.

conservar- una ciudad acostumbrada a vivir libre que hacerla gobernar por sus mismos ciudadanos.”<sup>76</sup> Siendo *El Príncipe* una obra orientada al análisis de la conservación de los principados, Maquiavelo continúa:

Los romanos para conservar a Capua, Cartago y Numancia las arrasaron, y no las perdieron. Quisieron conservar a Grecia como lo habían hecho los espartanos, dejándole sus leyes y su libertad, y no tuvieron éxito: de modo que se vieron obligados a destruir muchas ciudades de aquella provincia para no perderla. Porque, en verdad, el único medio seguro de dominar una ciudad acostumbrada a vivir libre es destruirla. Quien se haga dueño de una ciudad así y no la aplaste, espere a ser aplastado por ella. Sus rebeliones siempre tendrán por baluarte el nombre de la libertad y sus antiguos estatutos, cuyo hábito nunca podrá hacerle perder el tiempo ni los beneficios.<sup>77</sup>

En el pensamiento de Maquiavelo, la libertad se realiza a través del autogobierno. Antonio Gómez Robledo señala que en el pensamiento político de Maquiavelo existe una dualidad temática plasmada en sus obras *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* y en *El Príncipe*. Como señala Gómez Robledo no existe oposición en la teoría política de Maquiavelo plasmada en estas dos obras. “La única oposición, pero de polaridad y no de contradicción, que podría establecerse entre los *Discorsi* y *El Príncipe* sería la que se da entre [...] el ideal y la realidad. [...] el ideal es la república, y consiguientemente la libertad y la democracia.”<sup>78</sup>

En los *Discorsi*, Maquiavelo señala que:

[...] nada contribuye más a la estabilidad y firmeza de una república como el organizarla de suerte que las opiniones que agitan los ánimos tengan vías legales de manifestación. [...] porque si no existen estos recursos legítimos, se acude a los extralegales, los cuales ocasionan sin duda, peores resultados que aquéllos, y si un ciudadano es oprimido, aunque lo sea injustamente, pero dentro

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>77</sup> *Ibidem* p. 8.

<sup>78</sup> Antonio Gómez Robledo, Prólogo de *El Príncipe*, Nicolás Maquiavelo en su Quinto Centenario, en Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 1983.



de la legalidad, escaso o ningún orden acontece, pues la opresión no es producto de la violencia privada ni de fuerza extranjera, que son las que acaban con la libertad, sino del cumplimiento de las leyes, realizado por una autoridad legítima que tiene sus límites propios y que no alcanza a cosa que pueda destruir la república.<sup>79</sup>

En contraposición con la visión republicana de Maquiavelo, en el pensamiento de Hobbes, señala Rodríguez Zepeda la razón de Estado sirve a la conservación de los intereses del Estado, pero además busca salvaguardar la paz social y el orden público, a través de la restricción informativa, la libertad de expresión y la prohibición del pluralismo ideológico.

En el pensamiento de Hobbes, el soberano, es el Estado. Hobbes limita la voluntad y participación política al acto de la constitución del Estado mismo, a través del contrato social.

Este autor señala que:

“ninguna persona, sin injusticia puede protestar contra la institución del soberano declarado por la mayoría. [...] si la mayoría ha proclamado un soberano mediante votos concordados, quien disiente debe ahora consentir con el resto [...] si voluntariamente ingresó en la congregación de quienes constituían la asamblea, declaró con ello, de modo suficiente, su voluntad (y por tanto hizo un pacto tácito) de estar a lo que la mayoría de ellos ordenara. Los actos del soberano no pueden ser, con justicia, acusados por el súbdito. [...] Como cada súbdito es, en virtud de esta institución, autor de todos los actos y juicios del soberano instituido resulta que cualquiera cosa que el soberano haga no puede constituir injuria para ninguno de sus súbditos, ni debe ser acusado de injusticia por ninguno de ellos. En efecto, quien hace una cosa por autorización de otro, no comete injuria alguna contra aquel por cuya autorización actúa. Pero en virtud de la Institución de un Estado, cada particular es autor de todo cuanto hace el soberano, y, por consiguiente, quien se queja de injuria por parte del soberano,

---

<sup>79</sup> Nicolás Maquiavelo, *Obras Políticas*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1971, p. 74.

protesta contra algo de que él mismo es autor [...] Nada que haga un soberano puede ser castigado por el súbdito.<sup>80</sup>

En este trabajo de investigación se recupera la idea del control de la información y la participación política como elementos de la configuración de regímenes políticos. Aunque el reconocimiento explícito del derecho de acceso a la información como elemento democrático es reciente, en las definiciones clásicas de democracia puede considerarse como elemento definitorio del régimen la información sobre los asuntos públicos y la discusión pública de los mismos. La democracia griega por ejemplo tiene su fundamento en la discusión y la votación popular directa, misma que no puede entenderse sin información sobre los asuntos públicos. El acceso a la información está vinculado implícitamente con el interés público y con la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Rabotnikof señala que:

*la politeia incluía el tratamiento de los asuntos comunes por los ciudadanos libres, la participación activa en la construcción y la defensa de la comunidad política. [...] la actividad pública, en contraste con la oscuridad del ámbito doméstico, se desenvolvía a la luz del día y en presencia de otros. Por último, la polis hacía referencia a un espacio potencialmente abierto a todo el demos, a la ampliación progresiva del círculo de los iguales ante la Ley. Lo colectivo, lo manifiesto y lo abierto se aunarían a una imagen paradigmática de lo público que, desde entonces, no cesa de ejercer su influencia sobre la reflexión occidental.<sup>81</sup>*

En su análisis sobre las formas de gobierno plasmado en su obra *La Política*, Aristóteles considera que las constituciones que buscan el interés general son puras porque practican la justicia. De esta forma Aristóteles identifica tres formas de gobierno puras en

---

<sup>80</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*. Disponible en:

[http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes - Leviatan.pdf](http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf), p. 73.

<sup>81</sup> Nora Rabotnikof, *En Busca de un Lugar Común*, p.31.

razón de que gobiernan por el interés general: Monarquía (gobierno de uno solo); aristocracia (gobierno de la minoría en manos de *hombres de bien, o porque el poder no tiene otro fin que el mayor bien del Estado y los asociados*); república (*cuando la mayoría gobierna en bien del interés general*).<sup>82</sup> Es en función de la dicotomía interés general-interés personal que Aristóteles define las tres formas antagónicas a las formas puras de gobierno basadas en el interés personal: la tiranía, la oligarquía y la demagogia donde se busca el interés personal del monarca, de los oligarcas, o de los pobres respectivamente. Para Aristóteles, la mejor forma de gobierno es la república ya que considera que “el Estado no es virtuoso sino cuando todos los ciudadanos que forman parte del gobierno lo son, y ya se sabe que en nuestra opinión, todos los ciudadanos deben formar parte en el gobierno del Estado.”<sup>83</sup>

Aristóteles consideraba que la tiranía del reinado absoluto gobernaba sólo en interés del *señor*, “gobierna a súbditos que valen tanto o más que él, sin consultar para nada los intereses particulares de los mismos. Este es un gobierno de violencia.”<sup>84</sup> Por otra parte, en el gobierno democrático, señala Aristóteles, las decisiones públicas son encomendadas a la generalidad. La Asamblea de Ciudadanos puede reunirse para “sancionar las leyes, arreglar los negocios relativos al gobierno mismo y oír la promulgación de los decretos de los magistrados”.<sup>85</sup>

Para Aristóteles el principio del gobierno democrático es la libertad y señala que el primer carácter de la libertad es la alternativa al mando y a la obediencia. Para el autor, el segundo carácter de la democracia es la facultad de cada uno de vivir como le agrade.

Aristóteles va más allá en su consideración sobre el origen del Estado y la Sociedad en *La Política*, al señalar que “la palabra ha sido concedida para expresar el bien y el mal, y por consiguiente lo justo y lo injusto y todos los sentimientos del mismo orden cuya asociación

---

<sup>82</sup> Aristóteles, *La Política*, Espasa-Calpe, Distrito Federal, 1997, p. 87.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 183.

constituye precisamente la familia y el Estado.” Aristóteles lleva a su máxima expresión su argumento en la célebre cita:

Lo que prueba claramente la necesidad natural del Estado y su superioridad sobre el individuo es que, si no se admitiera, resultaría que puede el individuo entonces bastarse a sí mismo aislado así del todo como del resto de las partes; pero aquel que no puede vivir en sociedad y que en medio de su independencia no tiene necesidades, no puede ser nunca miembro del Estado; es un bruto o es un Dios.<sup>86</sup>

Las personas se constituyen a sí mismas en el Estado a través de la palabra y su uso, mediante la deliberación.

Bobbio, al referirse a la democracia de los antiguos señala: “la diferencia entre el arte de la política y las otras artes es que no se enseña, y no se enseña porque es patrimonio de todos. Eso explica el motivo por el cual todos tiene derecho a participar en el gobierno de la ciudad.”<sup>87</sup>

También desde el republicanismo, Jean Jacques Rousseau, en su obra *El Contrato Social* donde busca investigar si existe alguna forma de administración legítima y permanente señala que la autoridad soberana se sostiene por medio de leyes, “y siendo éstas actos auténticos de la voluntad general, el soberano sólo puede proceder cuando el pueblo está reunido”.<sup>88</sup> En la república romana sostiene Rousseau, el pueblo no solamente ejercía los asuntos de la soberanía, sino parte de los del gobierno. “Puede decirse en general que mientras más fuerza posee el gobierno, con más frecuencia debe mostrarse el soberano”.<sup>89</sup> Para Rousseau, el Contrato Social es la forma de asociación que defiende y protege con la fuerza común a la “persona y los bienes de cada asociado, y por la cual

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p.24.

<sup>87</sup> Norberto Bobbio, *Teoría General de la Política*, Trotta, Madrid, 2010, p. 404.

<sup>88</sup> Jean Jacques Rosseau, *El Contrato Social*, Porrúa, Distrito Federal, 199, p.48.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 49.

cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.<sup>90</sup> Para este pensador, el cuerpo soberano está formado por los particulares, “no tiene ni puede tener interés contrario al de ellos” [...] no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad.”<sup>91</sup>

Si, pues, el pueblo promete simplemente obedecer, pierde su condición de tal y se disuelve por el mismo acto: desde el instante en que tiene un dueño, desaparece el soberano y queda destruido el cuerpo político. Esto no quiere decir que las órdenes de los jefes no puedan ser tenidas como la expresión de la voluntad general, en tanto que el cuerpo soberano, libre para oponerse a ellas, no lo haga.<sup>92</sup>

En su reflexión sobre la voluntad general, Rousseau considera que existe una diferencia entre la *voluntad de todos* y la voluntad general. Para el autor, existen tres condiciones para el establecimiento de la voluntad general, que para él es siempre recta y tiende por lo tanto, a la utilidad pública. La primera es que el pueblo esté suficientemente informado. La segunda es que el pueblo delibere, y la tercera, incorpora Rousseau, es que “no existan sociedades parciales en el Estado, y que cada ciudadano opine de acuerdo con su modo de pensar” y añade “[s]i existen sociedades parciales es preciso multiplicarlas y prevenir la desigualdad”<sup>93</sup>.

En su discusión sobre las formas de gobierno, Hobbes señala que la diferencia de gobiernos consiste en la diferencia del soberano o de la persona representativa de todos. Para el autor, existen tres formas de gobierno en función del número de personas en las que reside la soberanía: monarquía, cuando la soberanía reside en un hombre;

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 16.

aristocracia, cuando la asamblea se conforma de una parte de la sociedad y democracia cuando se conforma una Asamblea de todos cuantos quieren concurrir a ella.<sup>94</sup>

Para Hobbes, la diferencia entre las tres formas de gobierno consiste en “la diferencia de conveniencia o aptitud para producir la paz y seguridad del pueblo, fin para el cual fueron instituidos”, para el autor, “donde el interés público y el privado aparecen más íntimamente unidos, se halla más avanzado el interés público.” Y señala que es en la monarquía donde el interés privado coincide con el público.<sup>95</sup> Dada la acotación de la voluntad general al acto de constitución del Estado y la elección del soberano, quien representa al Estado, las formas de gobierno son evaluadas en función de su eficacia, aislando cualquier elemento moral o de consideración sobre las formas de participación en la toma de decisiones públicas.

Bobbio señala que “la eliminación del poder invisible es la quinta promesa no cumplida por la democracia real respecto a la ideal”<sup>96</sup>. Bobbio recupera a Kant para introducir el concepto de publicidad cuando éste señala: “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”.<sup>97</sup> La publicidad de los actos de gobierno brinda los elementos de deliberación necesarios para legitimar las decisiones y asegurar que las mismas sean justas y convenientes. La publicidad de la información del Estado genera además la posibilidad real de una ciudadanía activa, informada y participativa, actor fundamental en la democracia deliberativa.

Bobbio señala en su obra *El Futuro de la Democracia*: “es bien conocido que la democracia nación bajo la perspectiva de erradicar para siempre de la sociedad humana

---

<sup>94</sup> Thomas Hobbes, *op.cit.* , p. 78.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>96</sup> Norberto Bobbio, El Futuro de la Democracia. Disponible en: <http://www.ub.edu/demoment/N%5B1%5D.Bobbio.El futuro de la democracia.pdf>, p. 5.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

el poder invisible para dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían ser analizadas en público.”<sup>98</sup>

Una de las razones de la superioridad de la democracia con respecto a los Estados absolutos que habían reivindicado los *arcani imperi*, y defendían con argumentos históricos y políticos la necesidad de que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas en los gabinetes secretos, lejos de las miradas indiscretas del público, está basada en la convicción de que el gobierno democrático pudiese finalmente dar vida a la transparencia del poder, al “poder sin máscaras”.<sup>99</sup>

Por su parte Michelangelo Bovero recupera de Bobbio un pasaje en el que define brevemente a la democracia ‘como gobierno mediante el control y el consenso’ y como ‘sustitución de la fuerza por la persuasión’ Dice Bovero “frente a la fuerza, la persuasión; frente a la opacidad, la transparencia, sin la cual ningún control del poder resulta posible; frente al dominio de los intereses particulares, el consenso alcanzado por la mediación y el compromiso”<sup>100</sup> Bovero recupera la tensión entre la prevalencia del interés personal y el interés público en los actos de gobierno, considerando igual que Aristóteles que una forma de gobierno democrática se logra a partir del consenso que terminará definiendo el interés general.

### 1.1.5. Tradición liberal

Aguilar, plantea que aunque en la tradición liberal no es posible rastrear un planteamiento contundente sobre la relación directa e inequívoca entre transparencia y democracia, ya que “la defensa de la libertad de expresión no se encuentra directamente conectada con la democracia, sino con la idea de gobiernos limitados por la ley y con la búsqueda de la

---

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> Citado en José de Jesús Gudiño Pelayo, *Transparencia y Democracia. Límites y Excesos*, 2004  
[http://www2.scjn.gob.mx/ministrogudino/documents/articulos/transparencia\\_democracia.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/ministrogudino/documents/articulos/transparencia_democracia.pdf)

<sup>100</sup> Michelangelo Bovero, *Democracia y Derechos en el Pensamiento de Norberto Bobbio. Entre realismo y utopía*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Disponible en:  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2198/5.pdf>, p.36.

paz”<sup>101</sup>; sin embargo, el autor identifica que en autores como Jeremy Bentham considerado como precursor del poder de la opinión pública, es posible encontrar la idea de que los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información.

En su Código Constitucional de 1830, Bentham consideraba establecer un “Tribunal de la Opinión Pública”, compuesto de diversos actores sociales, entre ellos ‘todos los individuos que componen el cuerpo constitutivo del Estado’, las personas que presenciaban las sesiones de la asamblea legislativa, los tribunales, las personas ‘presentes en reuniones públicas donde se discutan asuntos públicos’.<sup>102</sup>

Bentham pensaba que la opinión pública necesaria para una democracia representativa debería ser sin filtro e incluyente.<sup>103</sup> Bentham estuvo interesado en mejorar los procedimientos judiciales. “Una de las objeciones fundamentales de Bentham al sistema existente era que producía una gran incertidumbre. No había forma de evaluar, desde la perspectiva de quien planeaba litigar, si la ley existente sería aplicada de un modo adecuado a su caso”<sup>104</sup>.

Para Bentham, la complejidad del sistema judicial y la secrecía bajo la cual se llevan los procedimientos lo hacía ineficiente y costoso: “La respuesta a la incertidumbre pública general era la publicidad. No sólo la publicidad en términos de la publicación de las razones judiciales para las decisiones, sino también en el sentido más amplio de la apertura del funcionamiento del sistema completo a la inspección general y a la comprensión común.”<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y Democracia. Claves para un concierto*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, Cuaderno 10, p.12.

<sup>102</sup> Jeremy Bentham, “Código constitucional”, en Josep Colomer, (ed.) *Bentham. Antología*, Barcelona, Ediciones

Península, 1991, pp. 207-208. Citado en Aguilar, *ibidem*, p. 6.

<sup>103</sup> Fred Cutler, *Jeremy Bentham and the Public Opinion Tribunal, The Public Opinion Quarterly* Vol. 63, No. 3 (Autumn, 1999), pp. 321-346, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2991711?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101368844977> citado en Aguilar, *ibidem*.

<sup>104</sup> Anthony J. Draper, *Jeremy Bentham. Procedimiento Jurídico y Utilidad*. University College London, Gran Bretaña, p. 304. Disponible en: [http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido37\\_11.pdf](http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido37_11.pdf)

<sup>105</sup> *Ibidem*.



Aguilar señala que “la noción de que los gobernantes están obligados a proporcionar directamente acceso a sus actos y palabras es también parte medular de la historia conceptual y normativa de la democracia liberal”<sup>106</sup>. Aguilar señala que el papel de la transparencia desempeña en los gobiernos democráticos se divide en cinco funciones específicas: evaluación de los gobernantes; rendición de cuentas, control del poder público, fortalecer la autoridad política, y detección y corrección de errores. Aguilar señala “el resultado de la transparencia es un gobierno más acotado y más fuerte contra lo que proponían los teóricos de los secretos de Estado, un gobierno transparente tiene una mayor legitimidad a los ojos de los gobernados, lo que le permite actuar con firmeza, pues cuenta con el respaldo de la ciudadanía”<sup>107</sup>

De esta breve reflexión puede entenderse que la discusión de los asuntos públicos y la participación política –salvo en el caso de Hobbes-, no fueron únicamente considerados como elementos de configuración de las formas de gobierno sino que han sido considerados como elementos de las formas legítimas de poder ya que es la discusión de los asuntos públicos la que habilita la participación política.

### **1.1.6. Republicanismo, Democracia deliberativa y Legitimidad**

Para autores como Habermas, la legitimidad del ejercicio del poder descansa en el consenso acerca de cuáles fines son de interés general. Para Habermas, “[l]a cuestión de qué es o qué no es de interés *general* exige un consenso entre los miembros de un colectivo, lo mismo si ese consenso normativo viene asegurado por la tradición que si ha de empezar obteniéndose mediante procesos de entendimiento. En ambos casos salta a la vista la *vinculación a la formación lingüística de un consenso*, consenso que únicamente puede tener por respaldo razones potenciales.”<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>108</sup> Jose Luis López y López de Lizaga, *Razón Comunicativa y Legitimidad Democrática*, Universidad Complutense, Madrid, 2008, <http://eprints.ucm.es/8063/1/T30434.pdf>, p. 67.

Habermas señala que la “*expectativa de legitimidad presupone*, que los sujetos solo consideran justificadas las normas que creen poder sostener en un discurso, es decir, en una discusión irrestricta y libre de coacción”<sup>109</sup>

Habermas discute el concepto de legitimidad planteado por Max Weber y apunta que el concepto de poder legítimo de Max Weber concentra la atención en el nexo existente entre la creencia en la legitimidad y el potencial de justificaciones de ciertos ordenamientos, por un lado, y su validez fáctica, por el otro. Habermas recupera de Weber el planteamiento de que ningún poder se sustenta sólo con motivos materiales; sino que “cada uno procura suscitar y cultivar la creencia en su legitimidad.”<sup>110</sup> En su reflexión sobre la legitimidad Habermas sostiene que si la creencia en la legitimidad se le atribuye una referencia a la verdad –y no sólo se concibe como un fenómeno empírico las razones en que esta se apoya explícitamente poseen una pretensión racional de validez que puede ser comprobada y criticada. Es posible considerar que en la pretensión de la legitimidad basada en la verdad y la comprobación de estas razones, la información sobre los asuntos públicos juega un papel fundamental.

Habermas sostiene que la concepción del poder racional no es suficiente para hablar de legitimidad, eso se reduce, de acuerdo con el autor a una creencia en la legalidad.

Habermas se opone a la visión de Luhman quien considera que mediante el formalismo institucionalizado del procedimiento pueden generarse razones adicionales para el acatamiento de la decisión creando y legitimando el poder de adoptar decisiones. Habermas sostiene que la validez normativa no coactiva se basa en el supuesto de que llegado el caso se podrá justificar la norma y defenderla contra las críticas. Para Habermas la expectativa de legitimidad presupone “que los sujetos solo consideran

---

<sup>109</sup> Jürgen Habermas, Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Cátedra Colección Teorema, Madrid, 1999, p. 13.

<sup>110</sup> M. Weber, «Die Typen der Herrschaft», en *Wirtschaft und GeseUschaß*”, Colonia, 1956, vol. I, pág. 157 y sigs, citado en Habermas, *Ibidem*, p. 162.

justificadas las normas que creen poder sostener en un discurso, es decir en una discusión irrestricta y libre de coacción.”<sup>111</sup>

Puesto que, por principio, todos los afectados tienen la posibilidad al menos de participar en la deliberación práctica, la «racionalidad» de la voluntad constituida discursivamente consiste en que las expectativas recíprocas de conducta, elevadas a la condición de una norma, ponen en vigor un interés *común asegurado contra el engaño*: común, porque el libre consenso admite solamente lo que *todos* pueden querer; y libre de engaño, porque también son objeto de la formación discursiva de la voluntad aquellas interpretaciones teóricas de la necesidad dentro de las cuales *cada individuo* tiene que poder reconocer lo que puede querer.<sup>112</sup>

Habermas sostiene que en la medida en que las normas expresan intereses generalizables, se basan en un *consenso racional* y en la medida en que las normas regulan intereses no generalizables se basan en la coacción.

La deliberación pública sobre asuntos socialmente relevantes no puede ocurrir sin información generada por los órganos del Estado y, al mismo tiempo, sin una deliberación informada no puede existir una participación efectiva de la sociedad que le permita incidir en la toma de decisiones públicas. La información en poder del Estado es además un elemento necesario para que las sociedades puedan redefinir el tipo de sociedad en que desean convertirse, definiendo las aspiraciones válidas así como las vías para llegar a ellas. La información pública es necesaria para definir lo aceptable y lo inaceptable en una sociedad, y orientar sus recursos y capacidades para la consecución de los valores democráticos.

Un ejemplo de cómo la discusión pública, a partir de información e indicadores generados por el Estado termina redefiniendo paradigmas socialmente aceptables puede encontrarse en las consecuencias en la realidad de la teoría de Amartya Sen.

El análisis de este autor cambió el paradigma sobre las aspiraciones económicas válidas y los efectos que debe buscar el desarrollo económico. A través de su enfoque de capacidades, definidas como el conjunto de bienes valiosos que una persona puede

---

<sup>111</sup> *Ibidem.* 170,

<sup>112</sup> *Ibidem.* p. 181.

alcanzar, incorpora al análisis económico conceptos como el desarrollo humano que debe involucrar elementos como acceso confiable a elementos de salud, y educación que permitan a las personas participar en la sociedad y faciliten la generación de estas capacidades.

El análisis de Sen incorpora los derechos sociales como demandas para la economía convencional y propone que un análisis sobre la medida en que los regímenes económicos favorecen el desarrollo de las capacidades, es la única medida legítima del crecimiento económico. El análisis de Sen impuso un reto a los supuestos de la economía clásica al reconocer que el actuar del individuo está limitado por las condiciones en las que se encuentra y más allá al incorporar la valoración normativa de que un individuo no puede ser realmente libre sino tiene las condiciones mínimas para una existencia digna.

A partir de la generación de indicadores económicos que fueron socializados y discutidos en foros promovidos por Naciones Unidas se redefinieron socialmente los paradigmas de los resultados válidos que debe arrojar un régimen económico para ser considerado justo. La publicidad de la información generada por el Estado y la discusión en la esfera política que ésta facilita abre la posibilidad a la sociedad de imponer pautas de organización para satisfacer y crear una serie de condiciones reconocidas socialmente.

El enfoque de capacidades implica un proceso que es democrático en el sentido amplio de un continuo involucramiento deliberativo de la ciudadanía.

## **1.2. Aproximaciones conceptuales a la democracia y asuntos públicos**

Como un sistema de gobierno la democracia tiene claras ventajas sobre otros tipos de regímenes. Las democracias representan el deseo de las personas, y restringen el poder del Estado. Evitan los peores tipos de desastres económicos, así como la hambruna, y los horrores políticos, como el genocidio que ocurren en las autocracias. En promedio, las democracias, también tienden a proveer gobiernos más estables y

relaciones más pacíficas con otros estados comparados con otros tipos de régimen. Finalmente, la mayoría de las personas en el mundo quieren democracia.<sup>113</sup>

Una de las definiciones de democracia más reconocida en la comunidad académica es la definición mínima de democracia de Joseph Schumpeter que identifica a la democracia con “el acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de la lucha competitiva por el voto del pueblo.”<sup>114</sup>

Esta conceptualización de democracia que acota los alcances de la democracia a la forma de elección de los representantes puede derivar en desviaciones. Para teóricos como Guillermo O’ Donnell existe un tipo de desviación de democracia, no consolidada denominada democracia delegativa. “Las democracias delegativas se basan en la premisa de que quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un periodo de funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses.”<sup>115</sup> Por su parte, Leonardo Morlino considera que el análisis de la democracia “delegada” o la democracia “populista” se sitúa dentro de un análisis de la buena democracia. En estas democracias la ‘delegación’ se da en el momento del voto, pero después ya no hay mecanismos para controlar y exigir la responsabilidad de los elegidos, quienes en ningún caso son sancionados.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Michael McFault, *Advancing Democracy Abroad*. New York, Rowman and LittleField, 20120, citado en Pippa Norris, Pippa, Making Democratic Governance Work, The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare, and Peace, Cambridge University Press, Agosto, 2012, p. 4.

<sup>114</sup> Joseph Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, George Allen and Unwin, Londres, 1943, p. 269. Citado en Philippe C. Schmitter, y Terry Lynn Karl, *¿Qué es y qué no es la democracia?* en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 48.

<sup>115</sup> Guillermo O’Donnell, *Democracia Delegativa, publicado originalmente como “Delegative Democracy”*, Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, January 1994 pp.55-69.

<sup>116</sup> Morlino, Leonardo, Democracia y Democratizaciones, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009.

La definición mínima de democracia propuesta por Schumpeter está orientada hacia la forma de elegir a los representantes y limita la participación ciudadana al momento de elegir a los representantes. A partir de esta definición mínima, otros autores han incorporado a las formas democráticas otras características. Para Robert Dahl, un régimen democrático debe contar con las siguientes características:

- 1) El control de las decisiones del gobierno sobre política está constitucionalmente investido en los funcionarios electos.
- 2) Los funcionarios electos son elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con limpieza en las que la coerción es relativamente poco común.
- 3) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno.
- 4) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Además las fuentes alternativas de información existen y están protegidas por la ley.
- 5) Los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluidos partidos políticos y grupos de interés que sean independientes.<sup>117</sup>

En esta definición de Dahl, incorpora tres principios que deben cumplir los regímenes democráticos:

1. Participación efectiva, que implica para el autor que antes de que se adopte una política, todos los miembros de la sociedad deben tener oportunidades iguales para manifestar sus puntos de vista sobre cómo ha de ser la política.
2. Igualdad de voto. Todos deben tener una oportunidad igual y efectiva de votar, y cada voto debe tener el mismo valor.
3. Comprensión ilustrada. Todos deben tener oportunidades efectivas e iguales para instruirse sobre las posibles consecuencias de políticas alternativas.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Dahl, Robert, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1982, p11. Citado en Philippe C. Schmitter, y Terry Lynn Karl, ¿Qué es y qué no es la democracia? en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 42.

Especialmente, para el tercer componente, la publicidad sobre los asuntos públicos y la información con la que cuenta el Estado sería instrumental para alcanzar lo que Dahl denomina como comprensión ilustrada.

Collier también incorpora elementos sustantivos a la definición procedimental mínima de democracia y señala que la democracia “supone elecciones completamente competitivas con sufragio universal y sin fraude masivo, combinadas con la existencia de garantías efectivas para las libertades civiles incluidas la libertad de expresión, reunión y asociación.”<sup>119</sup> Aún en una definición procedimental mínima de democracia como la que propone Collier, es posible identificar un componente sustantivo que implica las garantías efectivas para la libertad de expresión, cuyo componente es el derecho de acceso a la información pública en su vertiente de información pública. Este tema será analizado posteriormente en este trabajo de investigación.

De la misma manera, en oposición a las definiciones procedimentales de la democracia, Touraine reconoce que aún cuando “el funcionamiento democrático no penetra en la mayor parte de los dominios de la vida social, y el secreto, contrario a la democracia, sigue desempeñando un papel importante; detrás de las formas de la democracia se construye a menudo un gobierno de los técnicos y los aparatos. [...] Las reglas de procedimiento no son más que medios al servicio de fines nunca alcanzados pero que deben dar sentido a las actividades políticas; impedir la arbitrariedad y el secreto, responder a las demandas de la mayoría, garantizar la participación de la mayor cantidad posible de personas en la vida pública.”<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, España, 1999, p. 46.

<sup>119</sup> Collier, David, Fernando Daniel Hidalgo, and Andra Olivia Maciuceanu. 2006. *Essentially Contested Concepts: Debates and Applications*. *Journal of Political Ideologies* 11(3): 211-246, p. 141. Collier sitúa a autores como como Guillermo O'Donnell, Phillipe Schmitter, Juan Linz, y Martin Lipset en esta corriente teórica.

<sup>120</sup> Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Distrito Federal, 2006, p.18.

Touraine considera que “para ser democrático un sistema político debe reconocer la existencia de conflictos de valores insuperables, y por lo tanto no aceptar ningún principio central de organización de las sociedades, ni la racionalidad, ni la especificidad cultural”<sup>121</sup>. En este punto coincide con la visión de Habermas que se describe posteriormente en este capítulo. Sin embargo Touraine enfatiza el valor democrático de la inclusión social y señala:

Así como la libertad de los antiguos se basaba en la igualdad de los ciudadanos, del mismo modo la libertad de los modernos está fundada en la diversidad social y cultural de los miembros de la sociedad nacional o local. La democracia es hoy en día el medio político de salvaguardar esta diversidad, de hacer vivir juntos a individuos y grupos cada vez más diferentes los unos a los otros en una sociedad que debe funcionar también como unidad.” [...] allí donde existen conflictos de intereses o de valores debe organizarse un espacio de debates y deliberaciones políticos.<sup>122</sup>

De la misma manera el autor recupera como principio democrático el hecho de que la democracia como forma de gobierno debe ser un espacio institucional que protege los esfuerzos del individuo para formarse como sujeto y ser reconocido como tal.<sup>123</sup>

La democracia se define en primer lugar como un espacio institucional que protege los esfuerzos del individuo o del grupo para formarse y hacerse reconocer como sujetos. La democracia [...] es definida por el reconocimiento de los sujetos personales y la diversidad de sus esfuerzos para combinar la razón instrumental con la integración de una comunidad, lo que supone la mayor libertad posible para cada uno.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 184.



Para Touraine, la democracia debe ser la subordinación de la organización social y del poder político a un objetivo moral que es la liberación de cada persona.<sup>125</sup>

Puesto que el reconocimiento del otro no es sólo una actitud; impone formas de organización social, opuestas en su conjunto a las que había creado la libertad de los antiguos. La pertenencia a una colectividad, el espíritu cívico, por lo tanto la participación en acciones y símbolos colectivos, deben ceder su lugar a un encuentro tan directo como sea posible con el otro. En lugar de la movilización hacia un objetivo común, la escucha y el debate.<sup>126</sup>

Las concepciones de democracia que incluyen una serie de elementos sustantivos necesarios para su configuración y sostenimiento introducen de manera más explícita la relación entre información sobre los asuntos públicos y democracia. De acuerdo con Sitton<sup>127</sup>, Hanna Arendt plantea una crítica normativa a la democracia representativa al considerar que “el hecho de votar no crea una relación significativa entre el individuo y los temas públicos”<sup>128</sup>. Para Arendt, “la libertad política significa el ser partícipe en el gobierno o no significa nada. La Constitución Americana destruyó este sentido positivo de la libertad, por lo menos para la masa de la Ciudadanía”<sup>129</sup>. Para Sitton la base de todas las críticas a la democracia representativa de Arendt “es su insistencia en que la política es una forma irremplazable de experiencia humana, una que sólo puede desarrollarse a través de una estructura participativa, de igualdad y de perspectivas múltiples. Es sólo en este lugar que los individuos pueden experimentar la felicidad pública, la libertad en un sentido positivo, y la pluralidad de perspectivas en las que las opiniones propias y los temas políticos pueden ser formados.”<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>127</sup> Sitton, John, *Hanna Arendt's Argument for Council Democracy*, en Lewis P. Hinchman y Sandra K. Hinchman, *Hanna Arendt: Critical Essays*, State University of New York Press, Albany, 1994, p.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p.311.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 309.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p.311.

Desde la concepción de Habermas de la democracia deliberativa es posible elucidar un poco más la relación entre información sobre los asuntos públicos y los regímenes democráticos. Para Habermas, un orden político legítimo requiere ser reconocido como correcto y justo, pero propone redefinir el concepto de legitimidad de modo que la creencia en ella, posea una referencia directa a la verdad. “Dicho de otra manera, un sistema político no es legítimo solo porque en determinado momento la mayoría de la población cree que lo es, sino que dicha creencia está fundada en argumentos. Esto requiere de una actitud activa de los ciudadanos que supera la pasividad. Habermas afirma que la legitimidad se funda en consensos construidos a través de un activo diálogo y debate en el espacio público.”<sup>131</sup> Habermas sostiene que la legalidad por sí misma es incapaz de conservar la lealtad de los ciudadanos.

De acuerdo con Vergara Estévez, Habermas se opone a las tesis elitistas de la democracia al considerar que no existe un saber especializado que pudiera servir de base para decisiones políticas incuestionables. “Por ello, no existen argumentos racionales para excluir de la participación, en los procesos de toma de decisiones, a todos aquellos grupos o personas interesados en participar en el proceso de construcción social del problema, y de elaboración de respuestas siempre falibles y por ello modificables.”<sup>132</sup> De acuerdo con este autor, Habermas “destaca la creatividad de los procesos políticos participativos, su carácter de procesos de aprendizaje social. Estos permitirían explicitar, descubrir o construir intereses universalizables que pudieran dar lugar a consensos políticos legítimos.”<sup>133</sup>

Vergara incorpora desde el pensamiento de Jürgen Habermas otros argumentos a favor de la participación política que es el hecho de que es imposible que la elección de representantes políticos resuelva completamente la toma de decisiones públicas sobre

---

<sup>131</sup> Jorge Vergara Estévez, *La concepción de la democracia deliberativa de Habermas*, Quorum Académico, Vol.2, Num. 2, Julio-Diciembre 2005, pp.72-88, p. 82, disponible en: [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3995833.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3995833.pdf), p.79

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 84.

todos los temas, es por eso necesario que la democracia incorpore canales de participación para que todos los grupos sean tomados en consideración.

Habermas busca una participación social y política, amplia permanente e institucionalizada. Este tipo de participación es imposible si no existen flujos de información que la sustenten y que hagan posible la autonomía, y el autogobierno efectivo. Para Habermas “[e]n una democracia que merezca ese nombre los procesos de formación de la voluntad política institucionalizados jurídicamente [...] tienen que estar retroalimentativamente conectados con, y permanecer porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible”.<sup>134</sup> La condición que subyace a estas formas de participación es el ejercicio libre y pleno del derecho de acceso a la información.

De acuerdo con Rodolfo Cancino “[p]ara Habermas, el procedimiento que representa la política deliberativa constituye la pieza medular del proceso democrático, y en consecuencia de su concepto de democracia. [...] Habermas parte de dos concepciones anteriores y fundamentales de lo que es y debe entenderse por democracia: la liberal y la republicana.”<sup>135</sup> De acuerdo con Cancino, de la concepción liberal de la democracia, Habermas recupera que el proceso democrático ocurre en forma de compromisos entre los diferentes intereses que conforman a la comunidad. Los compromisos son expresados a través del derecho al voto, la representación legislativa y a través de los derechos fundamentales.<sup>136</sup> Por otro lado, Cancino señala que Habermas recupera de tradición republicana el proceso de formación democrática de la voluntad como un *consenso de fondo* “es decir, una autodeterminación política de los ciudadanos cuando se han puesto

---

<sup>134</sup> Habermas, Jürgen, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 136 Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, No. 4, p. 45.

<sup>135</sup> Cancino, Rodolfo, *Política Deliberativa, Un concepto procedimental de democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/251/art/art10.pdf>, p. 167.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

de acuerdo sobre los asuntos más importantes que les aquejan”<sup>137</sup>. De acuerdo con este autor, del razonamiento anteriormente descrito, se puede concluir que la democracia implica la participación de todos; implica que todos estén informados de la problemática y de sus respectivas realidades; y que la democracia implica la formación de opinión pública<sup>138</sup>.

El propio Habermas define a la democracia del siguiente modo: ‘viene a significar autoorganización política de la sociedad en conjunto’. La consecuencia de ello es una concepción de la política, polémicamente dirigida contra el aparato estatal. Esta autoorganización política de la sociedad en su conjunto, implica que los ciudadanos estén completamente informados y que todos ellos participen en la toma de decisiones, mediante la opinión pública y la formación de voluntad política, sin esperar que las decisiones provengan del aparato estatal.<sup>139</sup>

Habermas sostiene que la especie humana se mantiene a través de las actividades socialmente coordinadas de sus miembros y señala que esta coordinación tiene que establecerse por medio de la comunicación, y abunda que en “los ámbitos centrales, la comunicación debe ser tendente a un acuerdo.”<sup>140</sup> Habermas utiliza el concepto de opinión pública, “un espacio público que las personas privadas pueden utilizar como medio de crítica permanente, y que cambia las condiciones de legitimación del poder político.”<sup>141</sup>

Trejo Delarbre señala que en la lectura de Habermas es necesario <sup>142</sup> distinguir entre la esfera pública “como el territorio de interrelaciones de calidad en donde puede articularse la deliberación capaz de crear opinión pública-es decir intercambio, discusión,

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 168.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> Cancino, *ibidem*, p. 168.

<sup>140</sup> Jürgen Habermas, *Teoría de la Acción Comunicativa*, Taurus, Madrid, 1998, p. 506.

<sup>141</sup> Habermas, *ibidem*, p. 435.

<sup>142</sup> Habermas, Jürgen, “O Papel da Sociedade Civil e da Esfera Pública Política”. En *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Citado por Gustavo Lins Ribeiro, “El espacio público virtual”. Ediciones Simbióticas, abril de 2005. Disponible en: <http://www.unb.br/ics/dan/Serie318empdf.pdf> en Raúl Trejo Delarbre, *Internet como expresión y extensión del espacio público*, *Revista MATRIZes Vol. 2, No 2 (2009)*.

argumentación- y el *espacio público* como un ámbito más amplio y en donde no necesariamente domina el debate racional.”<sup>143</sup>

Trejo Delarbre incorpora la concepción de Porras sobre el tipo de ideal de esfera pública y considera que los elementos de una deliberación deben incluir los siguientes elementos: “que sus participantes tengan confianza en la utilidad de ese intercambio y se reconozcan como parte de una comunidad, que lo que allí se dice influya en las decisiones de poder, que se respete, reconozcan y toleren.”<sup>144</sup> El autor señala que esa deliberación puede ocurrir tanto en los espacios tradicionales donde se crea la esfera pública, tales como el Congreso, los medios, las universidades, como en zonas de reciente creación como el Internet.

El papel de la información que difunden los gobiernos es fundamental para generar precisamente un tipo de deliberación que sea parte de la esfera pública política. La información en posesión del gobierno es fundamental para la toma de decisiones de las personas que componen una sociedad y puede ser determinante en la configuración de la libertad y de la autonomía personal.

### **1.3. Derecho de acceso a la información y democracias modernas**

Existe un creciente consenso sobre las ventajas de los regímenes democráticos sobre los regímenes autocráticos para la calidad de vida de las sociedades.

Las democracias pobres han crecido tan rápido como las autocracias y ellas han superado significativamente el desempeño de las últimas en la mayoría de los indicadores de bienestar social. También lo han hecho mejor evitando catástrofes. El desarrollo puede también ser medido a través de indicadores sociales como la expectativa de vida, el acceso a agua potable, los índices de alfabetismo, los rendimientos agrícolas, y la calidad de los servicios públicos de

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 8

salud. En casi todas estas medidas de calidad de vida, las democracias superan dramáticamente a sus contrapartes autocráticas.<sup>145</sup>

La democratización en países de ingresos medios y bajos en el mundo durante la década de los ochenta y noventa puso en entredicho la teoría del desarrollo que sostenía que los países con más altos ingresos alcanzarían la estabilidad democrática. Es la teoría del institucionalismo y el nuevo institucionalismo la que reemplazó las explicaciones económicas en la configuración de regímenes políticos. Para la teoría nuevo institucionalista, son las instituciones las que determinan la forma de gobierno.

De acuerdo con Norris, la perspectiva más influyente sobre el papel de las instituciones democráticas, surge de las teorías que enfatizan la rendición de cuentas y la transparencia que derivan de las prácticas democráticas, que:

[T]ienen el potencial de aliviar muchas de las enfermedades del mundo, pasando de la pobreza, el crecimiento económico y la desigualdad social a problemas sobre corrupción, derechos de la minoría, conflicto e inseguridad. Donde los ciudadanos tienen una voz en determinar sus propios asuntos y llamar a cuentas a sus líderes, la teoría democrática sugiere que las políticas reflejan las necesidades sociales.<sup>146</sup>

Partiendo de la concepción minimalista de democracia propuesta por Schumpeter<sup>147</sup> que entiende a la democracia como el arreglo institucional para arribar a las decisiones políticas en las cuales , los individuos adquieren el poder de decidir con base en una lucha competitiva y con base en la evidencia empírica que demostró que muchos regímenes autoritarios usaban las elecciones como medio para legitimar su poder, los teóricos de la democracia elaboraron en las condiciones necesarias para consideran a un

---

<sup>145</sup> Joseph T. Siegle, Michael M. Weinstein and Morton H. Halperin, *Why democracies Excel*, Foreign Affairs 83(5), pp. 57-72, 2004; Morton Halperin, Joseph T. Siegle y Michael Weinstein, *The democracy Advantage*, New York: Routledge, 2005, en Norris, Pippa, Makig Democratic Governance Work, The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare, and Peace, Cambridge University Press, Agosto, 2012, p. 4.

<sup>146</sup> Norris, Pippa, Makig Democratic Governance Work, The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare, and Peace, Cambridge University Press, Agosto, 2012, p. 4.

<sup>147</sup> Schumpeter, J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Bothers, Nueva York, 1985

régimen democrático con base en su sistema electoral. Norris apunta que autores como Meltzer y Richard consideran como condiciones necesarias para un régimen democrático, la celebración de elecciones multipartidistas que cumplan con los estándares internacionales y:

predicen que las presiones para apelar a que el votante medio favorezca a políticos y partidos, favorecerá a su vez la distribución de ingreso, impuestos progresivos y gasto en bienestar, así como a aquellos que demuestren un mejor record en la provisión de servicios y bienes públicos. Los políticos en estados democráticos con genuinas elecciones multipartidistas tienen un mayor incentivo para favorecer políticas para los menos favorecidos si buscan volver a ocupar los cargos públicos.<sup>148</sup>

De manera afín, la teoría del desarrollo encabezada por Sen propone que “las elecciones deben ser complementadas por una amplia gama de pesos y contrapesos contrarrestando el poder ejecutivo, en un marco que salvaguarde los derechos políticos y las libertades civiles.”<sup>149</sup> Sen argumenta que:

la participación [democrática] política y social tiene valor intrínseco para la vida humana y el bienestar, [así como también] valor instrumental al mejorar la posibilidad de la gente de ser escuchada [...] en sus reclamos de atención política. [...] Aun la idea de necesidades, incluyendo el entendimiento de necesidades económicas, requiere información pública e intercambio de información, visiones y análisis. Los derechos políticos incluyendo la libertad de expresión y discusión, no son sólo fundamentales en inducir respuestas sociales a necesidades económicas, ellos son también centrales para la conceptualización de las necesidades económicas en sí mismas.<sup>150</sup>

Diamond y Morlino, por su parte, consideran que en una democracia, las elecciones deben ser verdaderamente significativas, libres y justas y que si esta condición se cumple

---

<sup>148</sup> A.H. Meltzer y S.F. Richard, *A rational theory of size government*, Journal of Political Economy 89(s):914-27, 1981, en Norris p. 5 (revisar cita).

<sup>149</sup> Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay of Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, citado en Norris, p.6.

<sup>150</sup> Amartya Sen, 1999a, “Democracy as a Universal Value”, *The Journal of Democracy* 10 (3), pp. 3-17, citado en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *op.cit.*, p. 68.

debe existir algún grado de libertad civil y política más allá de la arena electoral permitiendo a los ciudadanos organizarse en torno a sus creencias políticas e intereses. Además, “las instituciones formales democráticas deben ser soberanas de hecho, esto es, no deben estar constreñidas por élites o poderes externos que no son directa o indirectamente responsables ante el pueblo”.<sup>151</sup> Para estos autores, una democracia ideal tiene tres objetivos: “libertades civiles y políticas, soberanía popular (control sobre los órganos públicos y los funcionarios que los integran), e igualdad política (en estos derechos y poderes)- así como amplios estándares de buena gobernanza (tales como transparencia, legalidad y gobierno responsable).<sup>152</sup>

Leonardo Morlino considera que la definición mínima de democracia establece los parámetros debajo de los cuales se entra en una forma de gobierno distinta a la democracia. El autor establece que por encima de estos umbrales se puede establecer “las dimensiones que estructuran el espacio analítico que lleva hacia una democracia ideal, dando por descontados los aspectos empíricos requeridos por la definición mínima.”<sup>153</sup>

Morlino define una democracia de calidad como:

aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente consigue la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Una buena democracia es, primero, un régimen muy legitimado y, por tanto estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*): sólo mediante un conjunto de instituciones que gocen del pleno apoyo de la sociedad civil de referencia es posible prever un posterior avance en la consecución de valores propios del régimen. Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de una libertad y una igualdad por encima de los mínimos.

---

<sup>151</sup> Larry Diamond y Leonardo Morlino, *The Quality of Democracy*, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Working Papers, Stanford Institute of International Studies, Stanford University, Number 20, Sept, 2004, p.3. Disponible en: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/20729/Diamond-Morlino.QoD.intro%28book%29.drft1.pdf>

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> Morlino, op. cit *Democracia y Democratizaciones*, p. 26.



Tercero, los ciudadanos de una buena democracia deben poder controlar si aquellos dos valores se traducen y cómo en la realidad mediante el pleno respeto a las normas vigentes; el llamado *rule of law*, deben poder vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia de las decisiones y la responsabilidad política con respecto a las opciones que ha tomado el personal elegido, también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad con respecto al procedimiento*)<sup>154</sup>

Para Morlino una buena democracia tiene al menos cinco dimensiones: 1) Estado de derecho, o respeto a la Ley; 2) *accountability*, responsabilidad o rendición de cuentas; 3) *responsiveness*, o reciprocidad, entendida como la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general; 4) el pleno respeto de los derechos; y 5) la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.<sup>155</sup>

Lo que pretende el autor es tener en cuenta precisamente cómo es posible, al menos sobre el papel, mejorar la realidad existente, caracterizada por la predominancia de democracias representativas cualitativamente distintas. En este sentido, la rendición de cuentas, que hace referencia a la experiencia de la representación democrática, se convierte en una dimensión central en la medida que permite un control efectivo de las instituciones políticas por parte del ciudadano, o de la sociedad civil en sentido amplio, permitiendo atenuar los problemas que objetivamente se crean cuando se pasa de una democracia directa a una democracia representativa. La información sobre los asuntos públicos es un componente primordial de la rendición de cuentas.

Morlino señala que la posibilidad de hacer valer la responsabilidad de los gobernantes respecto a la satisfacción de sus necesidades o demandas, depende de que se tenga una percepción relativamente clara de estas necesidades. Esta es caracterizada por el autor como una exigencia de la rendición de cuentas. La otra exigencia de la rendición de cuentas consiste en que cada uno, solo o en grupo, señala Morlino, es el juez de sus

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 28.

propias necesidades, no puede haber una tercera persona que decida por el cuáles son esas necesidades. Para el autor, “[e]l punto esencial es que los sujetos en cuestión se encuentran en el centro de una buena democracia cuando los procesos que van de abajo hacia arriba son los más relevantes y no al revés”.<sup>156</sup>

Phillipe Schmitter define a la democracia política moderna como: “un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos.”<sup>157</sup> Por su parte, O’Donnell señala que en la representación existe un elemento de delegación, pero señala que la representación implica la rendición de cuentas. Señala el autor que “la representación y la rendición de cuentas llevan en sí la dimensión republicana de la democracia; la existencia y la observancia de una meticulosa distinción entre los intereses públicos y privados de quienes ocupan cargos públicos.”<sup>158</sup>

Para O’ Donnell, en las democracias institucionalizadas, “la rendición de cuentas funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal, a través de una red de poderes relativamente autónomos, es decir, otras instituciones que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado.”<sup>159</sup>

Leonardo Morlino define a la rendición de cuentas, como el llamamiento a responder de una decisión, tomada por parte de un líder político elegido, por parte de los ciudadanos-electores o por otros órganos constitucionales encargados de ello. Morlino recuperando a Andreas Schedler señala que la rendición de cuentas está formada por la información, la justificación y el castigo o la recompensa y reconoce que “el primer elemento, la

---

<sup>156</sup> Morlino, *ibidem*, p. 189.

<sup>157</sup> Schmitter, Philippe C. y Terry Lynn Karl, *¿Qué es y qué no es la democracia?* en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 38.

<sup>158</sup> O’Donnell, Guillermo, *Democracia Delegativa*, Journal of Democracy en español, Vol. 5, Num.1, p. 14.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

información sobre el acto político o el conjunto de la actividad de un político, o incluso de un órgano político, el gobierno (el gobierno, el parlamento, etcétera), es la premisa indispensable para evaluar la eventual responsabilidad. El autor considera que para que la responsabilidad política pueda ser efectiva “es fundamental la existencia de una dimensión pública con características de pluralismo e independencia y con la concreta participación de distintos actores individuales y colectivos.”<sup>160</sup> Para este autor, una condición fundamental para asegurar la rendición de cuentas es “la participación efectiva de los ciudadanos interesados, cultos e informados que hayan asumido a fondo los valores democráticos”<sup>161</sup>.

Por su parte, Merino y López Ayllón<sup>162</sup> consideran que la rendición de cuentas es subsidiaria en tanto las cuentas se rinden sobre una decisión principal. De la misma manera consideran que la rendición de cuentas se trata de una relación transitiva en tanto que hay al menos dos sujetos involucrados con roles distintos. Los autores recuperan la definición propuesta por Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos que entiende a la rendición de cuentas:

Como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos—  
“<sup>163</sup> El modelo retomado, explican los autores, supone un “sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B.”<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> Leonardo Morlino, *La calidad de la democracia*, p.30

<sup>161</sup> *Ibidem*, p.31.

<sup>162</sup> Sergio López Ayllón, y Mauricio Medino, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos*, en *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Merino, Mauricio, López Ayllón Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Distrito Federal. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/4.pdf>

<sup>163</sup> Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México” citado en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Merino, Mauricio, López Ayllón Sergio y Cejudo Guillermo (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Distrito Federal, citado en López Ayllón y Mauricio Merino *ibidem*, p. 5.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 6.

La relación entre los actores, el vigilado y el que vigila no puede generar resultados efectivos si no se cuenta con información.

La conceptualización de los elementos que debe contener una democracia ha sido desarrollada desde ámbito de los derechos humanos. A través del desarrollo normativo del derecho de acceso a la información, se ha establecido el alcance democrático de este derecho. Esto significa el reconocimiento de los derechos humanos en instrumentos internacionales que obligan a los Estados a cumplir con ciertas obligaciones internacionales.

El desarrollo internacional del derecho de acceso a la información será abordado en el siguiente apartado relativo al marco jurídico, por lo que no es necesario detenerse demasiado en esto en este primer capítulo. Sin embargo es importante mencionar que han sido instancias internacionales como las Naciones Unidas<sup>165</sup> y la Organización de Estados Americanos (OEA) las que han propuesto la relación entre derecho de acceso a la información y democracia, considerando al primero como la piedra angular de la democracia. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA concibe al derecho de acceso a la información como un derecho que compone el derecho fundamental a la libertad de expresión.

Por su parte, Toby Mendel<sup>166</sup> señala que la libertad de información ha sido reconocida no sólo como elemento de una democracia participativa sino también como un derecho fundamental protegido bajo el derecho internacional. Toby Mendel sostiene que “[e]

---

<sup>165</sup> Mendel señala que en las Naciones Unidas, la libertad de información fue reconocida tempranamente como un derecho fundamental. Durante la primera sesión de la Asamblea General, la ONU adoptó la Resolución 59(1), donde estableció que la libertad de información es un derecho humano y la ‘piedra angular de todas las libertades a que la ONU está consagrada.’ Toby Mendel, Libertad de Información. Derecho Humano Protegido Internacionalmente. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/1/cnt/cnt3.pdf>

<sup>166</sup> Mendel, Toby, Libertad de Información. Derecho Humano Protegido Internacionalmente. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/1/cnt/cnt3.pdf>

derecho humano primario o fundamento constitucional del derecho de libertad de información, es el derecho fundamental de libertad de expresión, mismo que comprende el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas [...] En un sentido más amplio, también se puede derivar de reconocer que la democracia, e incluso todo el sistema de protección de los derechos humanos, no puede funcionar correctamente si no existe libertad de información. En este sentido, es un derecho fundamental, del cual dependen otros derechos.”<sup>167</sup> En así que el derecho de acceso a la información es un valor democrático pero además, un valor intrínseco que debe ser considerado como un fin en sí mismo.

Alfonso Ruíz Miguel sostiene que los conceptos que subyacen a la defensa de los derechos humanos se centran en la conceptualización y reconocimiento de los derechos humanos como un asunto moral, ‘es decir que son derechos en sentido moral: justamente derechos morales.<sup>168</sup> Señala, Ruíz Miguel que “quien acepte la validez de los derechos humanos hasta el punto de dotarlos de alguna justificación moral, sólo forzada e incoherentemente podrá negar que tales derechos sean derechos morales.”<sup>169</sup> De acuerdo con el autor los derechos humanos presuponen tres rasgos conceptuales inalienables: a) son exigencias éticas justificadas; b) especialmente importantes, y c) deben ser protegidas jurídicamente.

Esta conceptualización de los derechos humanos se recupera en este análisis pues se considera importante enfatizar que en el desarrollo de los derechos humanos, la conceptualización del derecho de acceso a la información parte en su reconocimiento del mismo como un derecho humano fundamental, es decir como un bien en sí mismo que debe ser jurídicamente respetado y garantizado. El derecho de acceso a la información, concebido como un derecho fundamental, no puede ser sacrificado en aras del interés general, lo cual no quiere decir que no existan límites a su ejercicio que deben estar

---

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>168</sup> Ruíz Miguel, Alfonso, *Los derechos humanos como derechos morales*, Anuario de Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Número 6, Madrid, 1990, p.149.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 150

basados en la ponderación de derechos, como sucede con cualquier otro derecho humano que no sea considerado como absoluto. Esta conceptualización puede parecer obvia, pero es importante en tanto la definición de los bienes sociales será determinante para la generación de las políticas públicas y leyes que habrán de protegerlos.

En cuanto al valor instrumental del derecho de acceso a la información, la OEA reconoce una relación estructural con la democracia:

Esta relación, [...] ha sido calificada por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos como 'estrecha, indisoluble, esencial y fundamental'-entre otras [...] Es tan importante el vínculo entre la libertad de expresión y la democracia que según ha explicado la Comisión Interamericana, el objetivo mismo de la Convención Americana es el de fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole. [...] En efecto, el ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones y a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. La formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales, no sería posible si este derecho no fuera garantizado.<sup>170</sup>

Por otra parte, la OEA señala específicamente sobre el derecho de acceso a la información que su importancia se pone de manifiesto en tres ámbitos específicos que se señalan a continuación:

---

<sup>170</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos, *Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión*, p.7.

1. El derecho de acceso a la información como una herramienta crítica para la participación democrática, el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública y el control de la corrupción.
2. La importancia del acceso a la información pública para garantizar la transparencia, probidad y responsabilidad de la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa
3. El derecho de acceso a la información tiende a asegurar que las decisiones colectivas se adopten de manera informada.
4. El derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, particularmente por parte de los sujetos más vulnerables.”<sup>171</sup>

En la relación que existe entre transparencia, acceso a la información pública y democracia el Estado es sin duda el actor fundamental, pero existen otros actores que de manera regular inciden en los efectos democráticos del acceso a la información. Autores como Raúl Trejo han enfatizado que el efecto democrático de la transparencia se ve mediado por los medios de comunicación.

“Por supuesto la democracia no se agota en la transparencia, pero hoy en día la apertura y disponibilidad de la información pública es uno de los requisitos para que los ciudadanos, así enterados, participen en la deliberación y solución de los asuntos públicos. Es decir, para que sean actores de la democracia. En una sociedad de masas inevitablemente articulada en torno a los medios de comunicación, la información acerca de esos asuntos públicos que está disponible gracias a las políticas de transparencia, cobra auténtica relevancia cuando es ventilada por tales medios.”<sup>172</sup>

En su análisis sobre la relación entre los medios de comunicación, la transparencia y la democracia, Trejo concluye que existe un déficit en materia de investigación periodística

---

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>172</sup> Raúl Trejo, “Transparencia, Medios, Democracia” en *A 10 Años del Derecho de Acceso a la Información en México*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Distrito Federal, 2016, p.21.

que no ha podido ser resuelto por la información pública para que el periodismo puede ser capaz de develar con tanto detalle “que permita entender y discutir- y no solamente desconfiar y condenar” y que la solución “abreva en la investigación y en fuentes como las que ofrece el acceso a la información pública”. El autor concluye que la transparencia sumada al periodismo de investigación se constituyen en insumos democráticos.<sup>173</sup>

Por otra parte, Frambel Lizárraga plantea que los intereses políticos de los medios de comunicación pueden incidir en el tratamiento que se da a los temas relacionados con el acceso a la información pública gubernamental. La asignación de publicidad oficial y las afiliaciones políticas de los empresarios que dirigen los medios de comunicación puede incidir en el tratamiento de los temas<sup>174</sup>. La autora señala que los mensajes que transmiten los medios de comunicación no son neutros y concluye que existen circunstancias y decisiones de los medios de comunicación que inciden en la determinación de la agenda mediática.

Además de los medios de comunicación tradicionales existen numerosos espacios y actores que funcionan como multiplicadores del efecto de la transparencia en la democracia. A propósito del papel del Internet, Raúl Trejo señala:

*Hoy en día se pueden reconocer por lo menos dos ámbitos en la capacidad comunicacional y/o informacional de Internet. Por una parte, la Red tiene presencia por sí misma en la socialización de mensajes de la más diversa índole: noticias y conocimientos y, como todos sabemos, también simplezas y trivialidades. Por otro lado, Internet propala y almacena los contenidos difundidos por otros medios: la prensa escrita y cada vez más la radio y la televisión utilizan*

---

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>174</sup> Frambel Lizárraga Salas, *Prensa y Poder en Sinaloa. El Establecimiento de la agenda en los diarios El Debate y Noroeste. El caso del tratamiento informativo del tema de la Ley de Acceso a la Información Pública de Sinaloa (2001-2004)*, Tesis para obtener el grado de Maestría en Comunicación, 2008, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.



*la Red en busca de nuevos espacios para los materiales que además difunden de manera convencional.*<sup>175</sup>

El desarrollo de las redes sociales ha planteado a todas las formas de gobierno nuevos retos. Esta situación ha planteado a los regímenes democráticos desafíos específicos, al abrir a las personas que integran las sociedades nuevos medios de denuncia pública, especialmente en espacios donde el flujo de información es limitado. La experiencia reciente ha demostrado que si el creciente uso de las redes sociales no viene acompañado de la difusión proactiva de información en poder del Estado potencialmente puede crecer el descontento social y plantearse un reto a la solidez de la legitimidad del régimen. Los escándalos públicos no son equiparables con mayor transparencia. Al contrario, los escándalos públicos en medios de comunicación y redes sociales emergen con mayor fuerza mientras menor transparencia de la información en posesión del Estado existe, más aún, es dable decir que las causas de los escándalos públicos son habilitadas por la falta de transparencia sobre el actuar de los representantes del Estado y sobre el ejercicio de los recursos públicos.

Las redes sociales han planteado a las sociedades la posibilidad de explicitar situaciones que son de conocimiento público y que se han generado en espacios de opacidad. Un ejemplo de ello, son los escándalos relacionados con el desvío de recursos públicos y el ejercicio arbitrario de los mismos. Especialmente en contextos de gran desigualdad social y de enormes necesidades de la población, el conocimiento del despilfarro del dinero público y el mal desempeño de los funcionarios públicos amplía la brecha entre el Estado y la sociedad y tiene efectos inhibidores en la participación política. La falta de transparencia propicia una mayor brecha entre los gobernantes y los gobernados y tiene un efecto desequilibrante en la configuración del interés general y de las políticas que se implementarán para satisfacerlo. La falta de transparencia es una estocada a la democracia en muchos sentidos. Por un lado, genera la falta de una representación que

---

<sup>175</sup> Raúl Trejo, *Internet como expresión y extensión del espacio público*, Disponible en: <http://lared.wordpress.com/2010/09/15/internet-como-expresion-y-extension-del-espacio-publico/?blogsub=confirming#subscribe-blog>

atienda efectivamente, o por lo menos, en la mayor medida posible a las demandas sociales y causa la falta de atención a problemas sociales urgentes. Por otro lado, el conocimiento de temas de interés social debido a la cerrazón de canales oficiales abre la puerta a los escándalos públicos que debilitan la legitimidad de los regímenes democráticos y es un desincentivo a la participación de los ciudadanos en los asuntos sociales.

Las formas de gobierno democráticas plantean exigencias cada vez contundentes sobre el tipo de información que debe conocerse. La falta de transparencia sobre asuntos de relevancia social imposibilita la legitimidad de las decisiones políticas tomadas por los representantes elegidos por diversas vías.

Robert Parry<sup>176</sup> plantea que existe una relación estrecha entre la información en posesión del Estado y la rendición de cuentas histórica a propósito de su reflexión sobre las filtraciones realizadas por Wikileaks y una solicitud de información ingresada por él donde buscaba conocer documentos sobre la estrategia del ex Presidente Reagan para lidiar con Irak cuando éste país entró en guerra con Irán. La información fue reservada por 10 años. El periodista plantea un interesante paralelismo con la utilizada frase “justicia retrasada es justicia negada” y considera que este mismo planteamiento aplica en el caso de la historia. Señala “historia retrasada puede significar rendición de cuentas negada”. Parry señala que la dilación para entregar información puede significar para la sociedad la imposibilidad de entender cabalmente la información que finalmente se difunda. Pero además sostiene un planteamiento de gran relevancia vinculado con los propios objetivos del Pacto Social. Dice Parry que la pérdida de la historia puede significar que si la sociedad no conoce lo que el gobierno hizo y quién lo hizo, su discernimiento sobre lo públicamente deseable puede ser sesgado hacia caminos peligrosos, creados por las mismas personas que generaron esos mismos caminos peligrosos.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Parry, Robert, *Endangering democracy: Manning's Secrets v. over Classification*, Global Research, 5 de junio de 2013, <http://www.globalresearch.ca/endangering-democracy-mannings-secrets-v-over-classification/5337761>

<sup>177</sup> Ibidem.

Los estándares internacionales están orientados a permitir excepciones siempre y cuando se justifique el interés público de las mismas. Lo que la experiencia demuestra es que estas excepciones están siendo utilizadas para proteger a las personas de las decisiones que han tomado cuando han ocupado cargos públicos. La reserva de información bajo un esquema de excepciones que funcione como un amplio paraguas que permita que temas de interés público que el Estado considere especialmente relevantes o sensibles puedan ser reservados, restringe a las sociedades las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre lo que es socialmente aceptable y sobre lo que sus representantes tienen permitido hacer en su nombre.

En este capítulo se ha argumentado cómo es que el grado de publicidad sobre los asuntos de la sociedad que habrán de resolver las autoridades públicas para facilitar y/o regular la convivencia social, a través del ejercicio de recursos públicos recaudados de la comunidad a partir de impuestos, ha sido un factor que han considerado aquéllos en el poder y la ciudadanía en diferentes grados y ha definido las diferentes formas de gobierno históricamente.

El secreto en la información de los asuntos públicos ha sido prevaleciente en las formas de gobierno autoritarias y totalitarismos donde sólo limitados sectores de la sociedad se atreven a buscar acceso a la información y por el contrario un grado más amplio de publicidad de la información de cuestiones de interés general ha sido un factor representativo de los gobiernos democráticos donde sectores más diversos y amplios de la sociedad han exigido el acceso a información de interés público.

Este análisis sirve como un importante eje rector de este trabajo de investigación. A partir de éste, se continúa con el análisis del desarrollo del marco normativo de transparencia en México donde se demuestra que justamente esta consideración sobre la importancia del acceso a la información para la definición de un régimen democrático sólido generó la exigencia ciudadana de un marco regulatorio de acceso a la información o transparencia y

fue impulsado por el nuevo régimen naciente de la democracia electoral que optó por la alternancia del poder desde la participación ciudadana como desde los actores políticos en el poder .

## **Capítulo 2. El desarrollo del derecho de acceso a la información en México**

El acceso a la información en México fue producto de una amplia demanda ciudadana que identificó la necesidad de un marco regulatorio que estableciera condiciones para que se proveyera información de asuntos de interés general de parte de las autoridades públicas y se establecieran mecanismos para que las personas y grupos pudieran solicitarla si la requirieran. Además en distintos momentos el desarrollo del marco normativo de transparencia se orientó por estándares internacionales y regionales de derechos humanos y por los criterios establecidos en otros países a partir de la definición y planteamiento de mejores prácticas, de lo anterior se da cuenta en este capítulo hasta llegar a la definición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México.

El sistema de garantías del derecho de acceso a la información que ha sido establecido en México ha sido considerado como un referente internacional en la materia, sin embargo las garantías de los derechos requieren además, la efectiva implementación de las leyes, cuya definición puede estar estrechamente vinculada con las resistencias derivadas de la previsión de efectos anticipados que algunos actores políticos anticipan que tendría la aplicación de las leyes y los marcos normativos. En este capítulo se analizan los elementos que han jugado parte en la definición del marco normativo de transparencia en México.

Para entender cómo el derecho de acceso a la información se relaciona con el desarrollo democrático en México es pertinente hacer una revisión de la forma en que este derecho fue reconocido y regulado en el marco jurídico mexicano y explicitar las distintas consideraciones que los actores involucrados en el desarrollo del mismo han tomado en consideración para avanzar su desarrollo.

Este capítulo problematiza el desarrollo del derecho de acceso a la información en México y dar cuenta del estado de este desarrollo y las causales del mismo. El capítulo describe 5

momentos que se consideran torales para el desarrollo positivo del derecho de acceso a la información. En primer lugar, las acciones que llevaron a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002. En segundo lugar, la segunda reforma constitucional en materia de transparencia durante 2007. En tercer lugar, las discusiones llevadas a cabo en el poder legislativo para armonizar la LFTAIPG con la segunda reforma constitucional; en cuarto lugar, la tercera reforma constitucional en materia de transparencia promulgada en febrero de 2014 y, en quinto lugar la promulgación de la Ley General de Transparencia el 4 de mayo de 2015.

Desde la discusión y aprobación de la Ley Federal de Transparencia en 2002, el desarrollo del derecho de acceso a la información en México ha estado vinculado con el desarrollo y evolución del régimen democrático en el país. Este desarrollo comenzó con la transición del partido político en el poder cuando México pudo garantizar democracia electoral en los términos de Joseph Schumpeter<sup>178</sup> y fue evolucionando hasta 2015 con la aprobación de la Ley General de Transparencia, cuando el proceso legislativo de su discusión incluyó la participación pública para la definición del marco normativo. Aunque con niveles de eficiencia de la participación restringidos fue un proceso que bien podría corresponder con un régimen de democracia deliberativa.

En conferencia pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Valencia dictada en octubre de 1991, Habermas discute un concepto procedimental de política deliberativa. El autor analiza las diferencias entre los modelos liberal y republicano de la democracia. La diferencia decisiva, sostiene, consiste en la concepción del proceso democrático.

En la concepción liberal, señala Habermas, “el proceso democrático cumple la tarea de programar al Estado en interés de la sociedad. [...] La política, en el sentido de la

---

<sup>178</sup> Joseph Schumpeter, Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper and Brothers, 1942.

formación de la voluntad política de los ciudadanos tiene la función de hacer valer los intereses sociales privados frente a un aparato estatal que se especializa en el empleo administrativo del poder político para conseguir fines colectivos.”

Por otra parte, la visión republicana no se agota en tal función de mediación; sino que es un elemento que define por si mismo el proceso social en su conjunto. Para esta teoría, la política es el medio por el que los miembros de comunidades se tornan conscientes de su recíproca dependencia y configuran relaciones de reconocimiento recíproco.<sup>179</sup>

El filósofo y sociólogo manifiesta de manera clara que se inclina al modelo republicano por encima del modelo liberal. En la posición republicana, señala Habermas, “la formación de la opinión y la voluntad común en el espacio público y en el Parlamento {...} tiene sus propias estructuras específicas, a saber las estructuras de una comunicación pública orientada al entendimiento. El autor impone una crítica al modelo republicano por el que señala más afinidad, al considerarlo “demasiado idealista”. Señala que la visión republicana hace depender el proceso democrático de las virtudes de ciudadanos orientados al bien común. Habermas marca que es necesario reconocer que “tras las metas políticamente relevantes se esconden a menudo intereses y orientaciones valorativas que de ningún modo pueden considerarse constitutivas de la identidad de la comunidad en su conjunto”.<sup>180</sup>

Los intereses y valoraciones contrapuestas no tienen perspectivas de alcanzar consenso pero merecen una ponderación para lograr un equilibrio o compromiso que no podrá alcanzarse mediante discursos éticos. “Esta ponderación, equilibrio y transacción entre intereses se efectúa en forma de compromisos entre los partidos que se apoyan para ello en sus respectivos potenciales de poder y potenciales de sanción. [...] La política

---

<sup>179</sup> Jürgen Habermas, *Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*. Conferencia pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Valencia, 16 de octubre de 1991, p. 1. Se puede consultar en Internet en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30541007>

<sup>180</sup> *Ibidem*.

dialógica y la política instrumental pueden entrelazarse en el medio que representan las deliberaciones, si están suficientemente institucionalizados las correspondientes formas de comunicación.”<sup>181</sup>

Habermas sostiene que el *paradigma de la política es el diálogo*. Conforme más ha avanzado el derecho a la información en México, cada vez más se han reforzado los procesos de diálogo para incluir la participación pública en los procesos deliberativos aunque en cada etapa, las decisiones en muchos temas, como señala Habermas, se han llevado a cabo en la esfera de los partidos políticos.

En este capítulo se identifican los temas que de forma predominante se han disputado entre partidos políticos para ser resueltos a través de negociaciones partidistas. A continuación se presentan por orden cronológico las etapas previamente enunciadas.

El desarrollo del derecho de acceso a la información en México ha estado vinculado al cambio de gobierno con el fuerte acompañamiento de sectores de la sociedad civil, académicos interesados y comprometidos con el tema, medios de comunicación, y recientemente de los representantes de los organismos garantes del derecho de acceso a la información que han buscado la consolidación del marco legal e institucional para el fortalecimiento de sus funciones de promoción y protección del derecho de acceso a la información.

De acuerdo con Ferrajoli<sup>182</sup>, tener un derecho es estar en una situación contemplada por el marco normativo en la que las personas pueden esperar ciertos comportamientos por parte de otras personas, en tanto el mismo será obligatorio o bien pueden esperar la ausencia de ciertas conductas que se consideran como prohibidas. Estas expectativas deben generar sus correlativas garantías, es decir, los medios y condiciones para el respeto y el ejercicio de los derechos.

---

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> Ferrajoli, Luigi, Teoría de la Democracia. Dos perspectivas comparadas, Instituto Federal Electoral, México, 2001.



En este trabajo se parte del reconocimiento del derecho de acceso a la información (DAI) como un derecho fundamental que forma parte de las condiciones irreductibles que debe cumplir una democracia sustantiva. En este sentido debe tener asociadas sus correlativas garantías establecidas en el derecho positivo, que se refiere al conjunto de disposiciones legales escritas y vigentes dictadas por los órganos competentes y los procedimientos establecidos. No se ignoran las siguientes características del acceso a la información pública y la transparencia que han sido identificadas por académicos como Mauricio Merino en relación con las normas jurídicas y organismos garantes del derecho de acceso a la información pública.

Gracias a ellas, no hay ninguna duda de que cada día se produce más información pública, que se tiene un mejor acceso a ella y hay un mejor uso de los datos públicos. Pero en contrapartida, los archivos y la gestión original de las decisiones tomadas en la esfera pública siguen siendo una promesa, las cuentas públicas –incluyendo la también prometedor armonización contable del país- son todavía insuficientes y oscuras, la asignación presupuestaria sigue respondiendo a los patrones de discrecionalidad ya mencionados y los procesos de fiscalización siguen sin llevar a correcciones sustantivas de los errores advertidos en las auditorías. La transparencia ha sido favorable para encontrar y denunciar abusos y producir escándalos. Pero también puede ser una coartada para la corrupción: más información publicada, mejores portales electrónicos y mucha propaganda, a cambio de mantener intactos los procesos que originan y reproducen los abusos de poder para provecho propio.<sup>183</sup>

## **2.1. Revisión internacional de las garantías institucionales del derecho de acceso a la información.**

En Septiembre de 2001, los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) firmaron la Carta Democrática Interamericana, donde se establece que los pueblos latinoamericanos tienen derecho a la democracia. En la Carta, señala M. Conaghan<sup>184</sup>, la

---

<sup>183</sup> Merino, Mauricio, *México: La Batalla contra la Corrupción*, Wilson Center. Mexico Institute, Junio 2016, p. 7. Disponible en: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla\\_contra\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf)

<sup>184</sup> M. Conaghan, Catherine *Más allá del minimalismo. Una agenda para unir democracia y desarrollo en América Latina*, en *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la Democracia*, PNUD, Nueva York, 2004, p. 107.

democracia se conceptualiza como “un sistema representativo que incluye no sólo el estándar mínimo de derechos políticos [...] sino también otras funciones clave.” La autora cita el artículo 4 de la Carta que a la letra dice: “la transparencia en las actividades gubernamentales, la honestidad, la administración pública responsable por parte de los gobiernos, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa son componentes esenciales del ejercicio de la democracia.”<sup>185</sup>

Al definir el derecho de acceso a la información, Banisar señala que el derecho de acceso a la información en posesión de los organismos gubernamentales establece que las personas tienen un derecho fundamental de demandar información a las autoridades públicas. El derecho de acceso a la información deriva del derecho a la libertad de expresión de ‘buscar y recibir información’ y es un reconocido internacionalmente como un derecho humano.<sup>186</sup>

El autor señala que el derecho de acceso a la información típicamente está reconocido a nivel nacional a través de provisiones constitucionales y leyes nacionales. Algunas de las legislaciones en la materia, señala Banisar, han existido por más de 200 años. Tal es el caso de la Sección 6 de la Ley de Libertad de Prensa de Suecia que fijó el principio de que los registros gubernamentales eran públicos y garantizó a los ciudadanos el acceso a los mismos. Como parte de la revisión histórica sobre el desarrollo del derecho de acceso a la información, Banisar señala que la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre que data de 1789 incluye la provisión de que la información sobre el presupuesto debería estar disponible, “todos los ciudadanos tienen el derecho a decidir, personalmente

---

<sup>185</sup> Organización de Estados Americanos, “Carta democrática interamericana”, Lima, Perú, 11 de septiembre

de 2002. Disponible en: [www.oas.org](http://www.oas.org), citado en M. Conaghan, *ibidem*.

<sup>186</sup> Banisar, David, *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts* (March 10, 2011). World Bank Institute Governance Working Paper. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1786473> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1786473>, p. 5

o a través de sus representantes, en relación con la necesidad de la contribución pública, de conocer para que usos es asignada”.<sup>187</sup>

La mayor parte de los países han adoptado leyes de acceso a la información en los últimos veinte años. Actualmente más de 90 países cuentan con legislaciones en la materia. Callamard, señala que muchas de las legislaciones de acceso a la información fueron impulsadas por movimientos ciudadanos a favor de la apertura de información. Esto podría explicar la generación de leyes de acceso a la información. De acuerdo con Callamard, quien retoma a Ralph Nader, uno de los más grandes promotores del derecho de acceso a la información a nivel internacional, los movimientos modernos de libertad de información tienen sus raíces en el periodo de la Guerra Fría, como resultado de la inconformidad de la sociedad norteamericana con la Guerra de Vietnam, y el escándalo Watergate<sup>188</sup>. De 1950 a 1980, alrededor de 9 países adoptaron leyes de acceso a la información. Sin embargo, es a partir de 1990 cuando surge el apogeo de la publicación de leyes en la materia. “En 1987, había 13 países con leyes de acceso a la información, comparado con 75 sólo 10 años después en 2007”.<sup>189</sup> Callamard enlista de razones políticas y sociales para la aprobación de leyes de información, tales como los cambios democráticos en los noventa, particularmente en Europa Central y del Este y Latinoamérica, así como una oleada de cumbres de Naciones Unidas que fijaron en la esfera internacional la agenda democrática.

Callamard también incorpora en su reflexión elementos como el crecimiento de actores de la sociedad civil que coadyuvaron al establecimiento de leyes de información, así como el desarrollo del marco internacional orientado hacia la lucha contra la impunidad y justicia transicional en países de América Latina. “Las experiencias de la secrecía en el bloque de la Unión Soviética y las dictaduras latinoamericanas y el llamado por el derecho a la

---

<sup>187</sup> Banisar, *ibidem*.

<sup>188</sup> Este acontecimiento lleva el nombre del edificio en el que operaba el Partido Demócrata en el que se habilitaron micrófonos a mediados de 1972 durante la administración del Presidente republicano Richard Nixon. La opinión pública demandó la destitución o la renuncia de Richard Nixon y este renunció en 1974.

<sup>189</sup> Agnes Callamard, *Towards a Third Generation of Activism for the Right to Informatio*, UNESCO World Press Freedom Day, 3 May 2008, Maputo Mozambique. Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/mozambique-unesco-world-press-freedom-day.pdf>. (El documento no tiene números de página).

memoria y el derecho a saber, también alimentaron el movimiento y la exigencia por transparencia, derecho de acceso a la información y las leyes de información.”<sup>190</sup>

Otro elemento que pudo haber influido en la generación de leyes de información, señala Callamard, son las grandes catástrofes, cuyo impacto pudo haberse visto multiplicado por la ausencia de información, también jugaron un papel relevante para la generación de leyes. ‘Chernobyl y otros accidentes nucleares, así como la diseminación del SIDA han contribuido a la concientización de que el derecho a la información no es un lujo, sino que puede literalmente ser una cuestión de vida o muerte.’<sup>191</sup>

Finalmente, Callamard considera como un elemento primordial para la creación de leyes de información, la creciente presión en el combate a la corrupción y las políticas de buen gobierno que han proliferado durante los últimos veinte años.

De acuerdo con David Banisar<sup>192</sup>, la mayoría de las legislaciones de acceso a la información consideran los siguientes elementos:

-El derecho de los individuos a demandar información de los órganos públicos, sin tener que demostrar un interés legal en esa información.

-Una obligación de los organismos a responder y proveer información. Esto incluye los mecanismos para presentar las solicitudes de información y plazos limitados para la entrega de la misma.

-Excepciones que permiten la reserva de ciertas categorías de información. Las excepciones típicamente requieren que se demuestre que el daño probable de entregar la información, sería mayor que el interés público de conocerla.

-Mecanismos internos o externos de revisión ante negativas para entregar información. Esto incluye la creación de un cuerpo externo para atender los recursos de revisión.

---

<sup>190</sup> *Ibidem.*

<sup>191</sup> *Ibidem.*

<sup>192</sup> Banisar, *op.cit.*, p.6.

-La obligación de los órganos públicos para publicar de manera proactiva, sin que medie solicitud de información, algunos tipos de información sobre su estructura, reglas y actividades.

Por su parte, Agnes Callamard señala que en el desarrollo de la protección del derecho de acceso a la información, se ha puesto el énfasis, relativamente rápido, a las obligaciones positivas del Estado. Señala que tradicionalmente las obligaciones positivas y el deber de cumplir han sido de las menos entendidas y peor atendidas en la protección de los derechos humanos: “las cortes de derechos humanos y las organizaciones han tendido a concentrarse en las obligaciones negativas de los estados de respetar” <sup>193</sup>.

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido y protegido por el marco universal y regional de los derechos humanos. En el sistema universal, el derecho de acceso a la información es reconocido en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>194</sup>, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, el derecho de acceso a la información es consagrado también en el Artículo 19 en los términos siguientes: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

De acuerdo con Toby Mendel, algunas de las instancias internacionales que más influencia ha tenido en el desarrollo del derecho de acceso a la información son las Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas y de la OEA, que tiene precisamente como parte de su mandato definir el contenido del derecho a la libertad de expresión. En 1999 señala Mendel, Abid Hussain, Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, Feimut Duve, Representante para la Libertad de los Medios de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y

---

<sup>193</sup> Callamard, *op.cit.*

<sup>194</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>

Santiago Canton, Relator Especial para la Libertad de Expresión emitieron una declaración conjunta donde señalaron:

“Implícito en la libertad de expresión, está el derecho de los individuos a tener libre acceso a la información y a saber lo que los gobiernos están haciendo en su nombre, derecho sin el cual, la verdad languidecería y la participación de los individuos en el gobierno quedaría fragmentada”.<sup>195</sup>

En el sistema interamericano, el derecho de acceso a la información está protegido por el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. La Organización de Estados Americanos considera que el derecho de acceso a la información es importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos.<sup>196</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el artículo 13 de la Convención Interamericana comprende la obligación positiva en cabeza del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder.

En su trabajo *Libertad de Información. Derecho Humano Protegido Internacionalmente*, Mendel recupera el Reporte Anual a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentado por el Relator Especial para la Libertad de Expresión en 1999, que señala:

El derecho de acceso a información oficial es una de las piedras angulares de la democracia representativa. En un sistema representativo de gobierno, los representantes deben responder frente a quienes confiaron en ellos su representación y autoridad para tomar decisiones en cuestiones públicas. Al individuo que delegó la administración de asuntos públicos en sus

---

<sup>195</sup> Toby Mendel, op. cit., p. 46.

<sup>196</sup> Organización de Estados Americanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, p. 20. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

representantes, es a quien pertenece el derecho a la información. Información que el Estado usa y produce con dinero de los contribuyentes.<sup>197</sup>

De acuerdo con Toby Mendel, el documento oficial sobre libertad de información en el sistema interamericano es la *Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión*<sup>198</sup>

El derecho de acceso a la información genera distintas responsabilidades a cargo del Estado, entre las que se plantea la obligación de transparencia activa. Esta obligación consiste en suministrar al público la máxima cantidad de información de forma oficiosa. La información así publicada señala la OEA deberá ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada.

Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias.<sup>199</sup>

El desarrollo del derecho de acceso a la información en el sistema interamericano comenzó en 1948 cuando en la Carta de Derechos y Deberes del Hombre que se aprobó en la Novena Conferencia Internacional Americana y donde el artículo IV hace referencia al derecho de investigación, opinión y difusión del pensamiento por cualquier medio, como un derecho inherente a todas las personas. Posteriormente con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se incluyó en el artículo el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones. En la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en San José Costa Rica, en la Conferencia

---

<sup>197</sup> *Reporte Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1998, vol. III, Reporte de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión*, 16 de abril de 1999, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., cap. III. Citado en Toby Mendel, op.cit., p. 51.

<sup>198</sup> 108 Sesión Ordinaria, 19 de octubre de 2000. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

<sup>199</sup> Organización de Estados Americanos, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos reafirma en el artículo 13 el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, que incluye e derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa y artística, o por cualquier otro procedimiento.

En el año 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobó la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión que reafirma la facultad de acceder a información pública.

En relación al desarrollo del derecho de acceso a la información en la región, la resolución 2514 (XXXIX-O/09) adoptada por la Asamblea General de la OEA, instruyó al Departamento de Derecho Internacional de la OEA, la coordinación de todas las acciones necesarias para el diseño de una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública y una Guía para su implementación, que tuviera como base los estándares internacionales en la materia.

Con base en estos instrumentos internacionales, la OEA señala que el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos protege el derecho de toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajos el régimen de excepciones de la Comisión.<sup>200</sup> La OEA, señala entre otros los siguientes principios: a) el actuar del Estado se debe regir por los principios de publicidad y transparencia, así como por el principio de máxima divulgación, que establece, entre otros, que toda información debe ser accesible, salvo cuando esté sujeta a un sistema limitado de excepciones; que el Estado debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, y que debe garantizar el derecho a otorgar un recurso rápido y sencillo para hacer efectivo el derecho de acceso a la información y que el Estado debe capacitar a las autoridades en materia de acceso a la información.

---

<sup>200</sup> Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General Organización de Estados Americanos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información*, CP/CAJP-2599/08, 2008.



La OEA reconoce que la información del Estado pertenece a las personas y que existe una legitimación activa de todas las personas para requerir información y una legitimación activa del Estado para cumplir con la obligación de difundir de manera proactiva información, así como de responder a las solicitudes de información.

En relación con las excepciones permitidas, a partir de la jurisprudencia desarrollada por la Corte Internacional de Derechos Humanos en caso *Claude Reyes y otros v. Chile*<sup>201</sup>, la OEA señala que las mismas, deben estar establecidas por la ley, estar claramente definidas, ser taxativas, y reducirse al mínimo posible, así como tener un fin legítimo, y ser necesarias y proporcionales a una sociedad democrática.

La Organización de Estados Americanos considera al derecho de acceso a la información como un derecho democrático, fundamental para la participación ciudadana y la estabilidad del gobierno. Dice la OEA:

“El desprestigio y la desconfianza de la población en instituciones vitales para la democracia –los partidos políticos, organismos de los distintos poderes del Estado incluyendo el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial – socavan el concepto de autoridad y tienen efectos nefastos sobre las condiciones de gobernabilidad democrática.”<sup>202</sup>

Finalmente la OEA considera el derecho de acceso a la información como un elemento sin el cual no se puede mantener un sistema de eficiencia en el manejo de los recursos públicos y es un elemento que promueve la competencia abierta y el crecimiento económico.

### **2.1.1. Leyes de transparencia en el mundo**

---

<sup>201</sup> *Claude Reyes y otros v. Chile*

<sup>202</sup> Organización de Estados Americanos, “Recomendaciones sobre Acceso a la Información”, *AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07): Puntos resolutivos 8 a. y 13 a.*

De acuerdo con Roger Vleugels<sup>203</sup>, para septiembre de 2012, existían en el mundo, 93 leyes nacionales, 180 leyes subnacionales, y 3 leyes internacionales en materia de transparencia y acceso a la información.

**Tabla 1. Leyes de transparencia en el mundo.**

<b>Leyes de transparencia en el mundo</b>	
<b>País</b>	<b>Año de aprobación y reformas a las leyes de transparencia</b>
Suecia	1766 1766 1976
Finlandia	1951 1951 2009
Estados Unidos	1966 1967 2007
Dinamarca	1970 1970 2009
Noruega	1970 1970 2006
Francia	1978 1978 2010
Holanda	1978 1980 2009
Australia	1982 1982 2009
Canadá	1982 1983 2006
Nueva Zelanda	1982 1983 2003
Colombia	1985 1985 1998
Grecia	1986 1986 1999
Austria	1987 1987 2005
Italia	1990 1990 2005
Hungría	1992 1992 2010
Ucrania	1992 1992 2011
Portugal	1993 1993 1999
Bélgica	1994 1994 2000
Belice	1994 1994
Islandia	1996 1997 2010
Tailandia	1997 1997
Uzbekistán	1997 1997 2003
Irlanda	1997 1998 2003
Latvia	1998 1998 2006
Corea del Sur	1996 1998 2004

<sup>203</sup> Roger Vleugels, *Overview of all FOI Laws*, Septiembre 30, 2012, Fringe Especial.

Albania	1999 1999
Israel	1998 1999 2009
Bulgaria	2000 2000
República Checa	1999 2000 2006
Georgia	1999 2000 2001
Liechtenstein	1999 2000
Lituania	2000 2000 2005
Moldova	2000 2000 2003
Estonia	2000 2001 2009
Japón	1999 2001 2003
Romania	2001 2001 2007
República Eslovaca	2000 2001 2010
Sur África	2000 2001
Trinidad y Tobago	1999 2001
Angola	2002 2006
Bosnia Herzegovina	2001 2002
Pakistán	2002 2002
Panamá	2001 2002
Polonia	2001 2002
Tayikistán	2002 2002
Zimbawe	2002 2002
Armenia	2003 2003
Croacia	2003 2003
Kosovo	2003 2003
México	2002 2003 2006
Perú	2002 2003 2003
Slovenia	2003 2003 2010
San Vicente y Granada	2003
Antigua y Barbuda	2004 2004
Argentina	2002 2004
República Dominicana	2004 2004
Ecuador	2004 2004
Jamaica	2002 2004 2004
Serbia	2004 2004 2007
Turquía	2003 2004
Azerbaiyán	2005 2005
India	2005 2005

Montenegro	2005 2005
Taiwán	2005
Reino Unido	2000 2005
Alemania	2005 2006
Honduras	2006
Macedonia	2006 2006 2010
Suiza	2004 2006
Uganda	2005 2006
Jordania	2007 2007
Kyrgyzstan	2007
Nepal	2007 2009
Nicaragua	2007
China	2007 2008
Bangladesh	2008 2009
Chile	2008 2009
Cook Islands	2009
Guatemala	2008 2009
Uruguay	2008 2009
Etiopía	2010 2010
Guinea	2010
Indonesia	2008 2010
Liberia	2010
Rusia	2009 2010 2011
El Salvador	2010 2011
Mongolia	2011 2011
Niger	2011
Nigeria	2011
Tunisia	2011 2011
Brasil	2011 2012
Malta	2008 2012
Yemen	2008 2012

Fuente: **Roger Vleugels - Overview of all FOI laws – September 30 2012**

De acuerdo con John Ackerman e Irma Eréndira Sandoval, las leyes de acceso a la información constituyen un paso en el desarrollo de las luchas por el derecho a la opinión y la prensa libre, así como para promover la participación en la toma de decisiones

gubernamentales. De acuerdo con los autores, la proliferación de leyes de acceso a la información está vinculada con el crecimiento del “Estado Administrativo” que generó que el vínculo entre libertad de expresión, y libertad de acceso a la información del gobierno se volviera más relevante. “Los ciudadanos únicamente como plenamente informados y capaces de participar como ciudadanos democráticos si son capaces de acceder a la información que el gobierno tiene sobre ellos y en su representación. En la época del Estado Administrativo, la expresión y participación se vuelven insignificantes si la política es ignorante del trabajo interno de los gobiernos.”<sup>204</sup>

De acuerdo con Ackerman y Sandoval, las leyes de acceso a la información implican un cambio en el principio de la provision de información del gobierno de “una necesidad de saber” a un “derecho a saber”.<sup>205</sup>

## **2.2. Aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)**

La introducción del derecho de acceso a la información en México como garantía constitucional fue a partir de la reforma de 1977 que dictaba en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el derecho de acceso a la información sería garantizado por el Estado. Edgar Corzo advierte que la reforma constitucional de 1977 se configuró con el fin de permitir a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación para garantizar la difusión de la pluralidad de opiniones de las distintas fuerzas políticas.<sup>206</sup> Por esta razón se considera que el desarrollo sustantivo del derecho de acceso a la información en México se llevó a cabo a partir de la

---

<sup>204</sup> John Ackerman e Irma E. Sandoval Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, *Administrative Law Review*, p. 92. Citizens can only be considered to be fully informed and able to participate as democratic citizens if they are able to access the information held about them and on their behalf by the government. In the age of the administrative state, expression and participation become meaningless if the polity is ignorant of the internal workings of government.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>206</sup> Edgar, Corzo Sosa, En busca de armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información, UNAM, Ciudad de México p.201. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/12.pdf>

aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en junio de 2002.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue impulsada durante el gobierno del presidente Vicente Fox por un sector de la sociedad civil, medios de comunicación y académicos.

En mayo de 2001, durante la celebración de un Seminario de Acceso a la Información se emitió la Declaración de Oaxaca<sup>207</sup> firmada por organizaciones de la sociedad civil, un grupo de académicos y más de 70 medios de comunicación<sup>208</sup> que consideraron que para avanzar la consolidación democrática en el país- en el contexto de la transición electoral después de un periodo autoritario de 70 años- era imperiosa la necesidad de que se aprobara una Ley de Acceso a la Información. La concepción establecida en la Declaración de Oaxaca entendía el derecho de acceso a la información pública como un elemento sin el cual no podría avanzarse en la transformación democrática. A partir de la Declaración de Oaxaca, se integró un grupo de trabajo de 11 personas que posteriormente sería denominado como Grupo Oaxaca que avanzó la integración de una propuesta de Ley que posteriormente sería ingresada ante el Congreso de la Unión con el aval de los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia. En el Grupo Oaxaca había periodistas y académicos como Jenaro Villamil, Ernesto Villanueva, Juan Francisco Escobedo, Jorge Islas, Miguel Treviño, Issa Luna Pla, Salvador Nava, Roberto Rock, entre otras personas. Fue el resultado del Seminario Derecho a la Información y Reforma Democrática realizado el 23 y 24 de mayo de 2001.

Por parte del Gobierno Federal, el poder ejecutivo convocó a una consulta pública que contó con la participación de más de 200 personas a través de foros celebrados en distintas ciudades de la República y presentó su iniciativa en la Cámara de Diputados en Noviembre de 2001 a través del grupo parlamentario del PAN. En marzo de 2001, la Comisión Intersecretarial, integrada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la

---

<sup>207</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>

<sup>208</sup> La Declaración de Oaxaca y el registro de las personas, instituciones y medios firmantes puede ser consultada en: <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.html>

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, redactó un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información, donde se determinó que la ley aplicaría sólo a la administración pública federal, no a otros poderes, y que sería de aplicación federal, no tendría validez para estados y municipios. Después de la presentación del anteproyecto, el poder ejecutivo decidió convocar a una consulta pública que contó con la participación de 204 personas a través de distintos foros celebrados en distintas ciudades de la república. Después de la consulta, el 30 de noviembre, el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados su propuesta; que fue contestada el 6 de diciembre por otro grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y Convergencia, que presentaron una iniciativa redactada por el grupo Oaxaca: La iniciativa proponía: a) Incorporar a los tres poderes federales y a los organismos constitucionales autónomos como sujetos obligados. b) Crear un órgano (llamado Instituto Nacional de Acceso a la Información) con la mayor autonomía respecto al Poder Ejecutivo, que conociera de las controversias en los tres poderes federales. En este momento, se planteó hacer del órgano garante del derecho de acceso a la información en México un órgano constitucional autónomo, con el fin de dotar al derecho de acceso a la información de un mayor peso político y otorgarle al Instituto facultades para hacer recomendaciones no vinculatorias a los poderes legislativo y judicial, a las instituciones constitucionales autónomas y, aún, a las entidades federativas. Estas propuestas no prosperaron.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por unanimidad de todos los partidos políticos en la Cámara de Diputados con 409 votos en pro, el miércoles 24 de abril de 2002, y en la Cámara de Senadores con 86 votos a favor el martes 30 de abril de 2002.

De la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en lo general y en lo particular los artículos no reservados).

04/24/2002

Oprima sobre el número para obtener la lista de diputados

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	409	160	182	42	11	6	3	1	2	2
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	90	47	25	11	5	2	0	0	0	0
Total	500	208	207	53	16	8	3	1	2	2

\* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó

Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.

Votación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Diputados.<sup>209</sup>

La LFTAIPG fue aprobada con 409 votos a favor en la Cámara de Diputados, hubo 90 diputadas y diputados ausentes. El PRI apenas tenía la mayoría en la Cámara de diputados con 208 curules, frente a 207 del PAN, pero contaba, para la discusión legislativa sobre la Ley Federal de Transparencia, con el apoyo del PRD, el PVEM, el PT y Convergencia. La voluntad y el afán políticos de todos los actores involucrados permitieron llegar al consenso requerido para aprobar la legislación en la materia.

En este momento, los actores consideraron que la mejor forma de avanzar el desarrollo normativo del derecho de acceso a la información era a través de la legislación y que no era el momento de un desarrollo constitucional pues no se contarían con los consensos necesarios para avanzar en este sentido. Por esta razón, aunque desde 2001 los grupos

<sup>209</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx>



de incidencia (sociedad civil, academia y medios de comunicación) consideraron la importancia de dotar de autonomía constitucional al órgano federal garante del derecho de acceso a la información, que sería creado a través de la LFTAIPG, la ley creó al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un organismo descentralizado y no sectorizado que por ende tenía limitada su injerencia frente a los poderes legislativo y judicial y los organismos constitucionales autónomos. Además, también con el fin de alcanzar la viabilidad política de lo que representaría la habilitación de un engranaje institucional que proveyera de los mecanismos necesarios para el ejercicio del derecho de acceso a la información se plantearon modelos de implementación que no implicaran una amplia carga presupuestaria, lo que limitó la capacidad de las instituciones para responder a las que serían las nuevas demandas de acceso a la información pública.<sup>210</sup>

### **2.3. Reforma constitucional en materia de transparencia 2007**

Durante la primera etapa del gobierno del Presidente Felipe Calderón fue aprobada la segunda reforma constitucional en materia de transparencia. En 1977 se había reformado por primera vez el Artículo Sexto de la Constitución Federal para introducir la expresión “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. De acuerdo con Corzo<sup>211</sup>, la exposición de motivos reconoció que dicha reforma se efectuó con la finalidad de permitir a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación. La reforma constitucional de 1977 dejó al legislador/a la obligación de configurar este derecho. En la reforma promovida en el sexenio del Presidente Calderón, nuevamente la coyuntura para avanzar el desarrollo positivo del derecho de acceso a la información ocurrió en el contexto del cambio de gobierno con el acompañamiento de grupos interesados en mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información.

---

<sup>210</sup> Sergio López Ayllón, y Susana Cohen Cats, *Acceso a la Información en los órganos constitucionales*, en Hugo A. Concha Cantu, Sergio López Ayllón, Lucy Tacher Epelstein, *Transparentar el Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p.209.

<sup>211</sup> Edgar Corzo Sosa, *En busca de armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información*, UNAM, Ciudad de México, p.199. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/12.pdf>

Esta reforma reguló de manera específica el derecho de acceso a la información añadiendo un segundo párrafo al artículo sexto constitucional que establecía los principios generales que este derecho debía cumplir al ser considerado una garantía constitucional.

El artículo sexto reformado en 2007 establece:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante organismos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

El artículo segundo transitorio estableció que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia deberían expedir las leyes en

materia de acceso a la información pública y transparencia o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional. A partir de la aprobación de la LFTAIPG en 2002, para el 2007 todos los Estados y el Distrito Federal habían aprobado leyes de transparencia. La iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia buscó eliminar la heterogeneidad de las mismas que establecían marcos diferentes para el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información. Se identificaron un número de limitaciones al ejercicio de este derecho planteadas en distintas legislaciones estatales.

Oscar Guerra, académico de la Facultad de Economía de la UNAM y posteriormente Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos puntualizó estas limitaciones:

Acreditación de la personalidad del solicitante en algunos Estados; imposibilidad de presentar solicitudes vía electrónica; gran cantidad de causales de reserva; falta de especificación de sanciones en caso de incumplimiento; falta de organismos garantes con facultades suficientes para funcionar como una garantía del derecho de acceso a la información; y la posibilidad de que otras instancias no especializadas resolvieran en última instancia casos relacionados con el acceso a la información<sup>212</sup>. Estas condiciones fueron consideradas como limitaciones al ejercicio del derecho pues se consideró que inhibían su ejercicio al imponer restricciones legales a un derecho fundamental que debía poder ser ejercido por cualquier persona sin importar su personalidad o su interés por conocer la información en posesión del Estado. Además se consideró que las diferencias entre los organismos garantes locales generaban gran heterogeneidad en lo relativo a las garantías de este derecho en los distintos estados de la república. Por otro lado, la posibilidad de que otras instancias administrativas o judiciales revisaran las decisiones de los organismos de transparencia dejaba sin efecto la preponderancia de estos organismos en materia de transparencia y acceso a la información que debía derivar de su especialización en la protección del derecho de acceso a la información.

---

<sup>212</sup> Guerra, Oscar, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su aplicación regional en México*. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2011/0310/doctos/OscarGuerraFord.pdf>

Como puede observarse, las limitaciones observadas a partir del ejercicio del derecho a la información y la aprobación de leyes secundarias que siguieron a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia buscaron ser atendidas en su mayoría en la reforma constitucional de 2007 que privilegió la creación y desarrollo de organismos especializados en la materia y el tratamiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental que no debería ser asociado con la personalidad jurídica o motivaciones de quienes buscaban ejercerlo. De acuerdo con Guerra, para julio de 2008, término establecido en la Constitución para dar cumplimiento al artículo segundo transitorio, únicamente 20 estados habían aprobado modificaciones a las leyes de transparencia. 12 entidades realizaron reformas extemporáneas a las leyes de transparencia, incluida la Federación. De acuerdo con un análisis de este autor, para marzo de 2011, existían 27 leyes que cumplían parcialmente con lo establecido en el artículo sexto constitucional, y únicamente las leyes de Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz cumplían plenamente con las disposiciones establecidas en el decreto constitucional.

#### **2.4. Discusión legislativa para modificar la LFTAIPG conforme a la CPEUM**

La Ley Federal de Transparencia no sufrió modificaciones que permitieran armonizar la misma durante el resto del sexenio del presidente Calderón. Un dictamen fue aprobado en la Cámara de Senadores en abril de 2010 para reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La minuta aprobada por el Senado establecía en términos generales que las decisiones del IFAI debían ser definitivas e inatacables para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; aumentaban las obligaciones de transparencia; y ampliaban facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. La minuta fue enviada a la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2010. Casi un año después en febrero de 2011, la minuta fue discutida en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados que presentó una minuta a las Comisiones Unidas de Justicia y Función Pública. Estas dos últimas objetaron puntos tan importantes del Dictamen como la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del IFAI y buscaban abrir la posibilidad para que las autoridades públicas pudieran recurrir las

decisiones del IFAI ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las Comisiones Unidas también se oponían al punto específico del dictamen que ordenaba que la información de los nombres de las personas físicas y morales que reciben exenciones, cancelaciones y condonaciones fiscales debía ser pública; y un punto que hubiera permitido habilitado un sistema de información pública que garantizara la generación de información. El dictamen aprobado por la Comisión de Gobernación facultaba a los Comités de Información a ordenar a las autoridades públicas la generación de información que por disposiciones legales deben poseer en sus archivos.<sup>213</sup>

La reforma de la Ley Federal de Transparencia no transitó en la Cámara de Diputados hasta llegar a su aprobación.

Durante este periodo se presentaron al menos tres iniciativas para modificar la naturaleza jurídica del IFAI a nivel constitucional, posteriores a la reforma al artículo sexto constitucional de 2007.

El 16 de junio de 2010, el diputado Ilich Augusto Lozano del Grupo Parlamentario del PRD presentó una iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo sexto constitucional con el fin de reconocer al IFAI como un organismo constitucional autónomo que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales “returnándose para dictaminarse de acuerdo con las nuevas reglas previstas en el Reglamento de la Cámara de Diputados el 01 de marzo de 2001 y finalmente prorrogada por 200 días a partir del 22 de junio de 2011 para dictaminarse por la citada comisión”<sup>214</sup>.

La iniciativa presentada por el partido Nueva Alianza en septiembre de 2012 hace un recuento puntual de las iniciativas presentadas en la LXI Legislatura y señala que además de la iniciativa del PRD descrita anteriormente, se presentó en Febrero de 2011 por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional una iniciativa, para reformar el artículo

---

<sup>213</sup> Red por la Rendición de Cuentas, *Las reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Mayo de 2011. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/las-reformas-a-la-ley-federal-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-gubernamental/>

<sup>214</sup> Gaceta de Diputados, *Iniciativa que reforma los artículos 6 y 15 de la CPEUM a cargo de la Dip. Lucila Garfías Gutiérrez y suscrita por integrantes del Partido Nueva Alianza*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/sep/20120918-II.html#Iniciativa7>

sexto constitucional y elevar al IFAI a rango de organismo constitucional autónomo. “La iniciativa en comento fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, aunque la dictaminadora solicitó una prórroga de 90 días para dictaminarla a partir del 31 de mayo de 2011.

El documento de Nueva Alianza también da cuenta de la iniciativa presentada en septiembre de 2011 en el Senado por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para reconocer la autonomía del IFAI en materia de gestión y presupuesto y para otorgarle la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.<sup>215</sup>

## **2.5. Análisis del proceso legislativo de la reforma constitucional de transparencia y la Ley General de Transparencia (2014-2015)**

Durante y después de las elecciones de 2012, las distintas fuerzas políticas impulsaron con renovados bríos nuevas propuestas para reformar el entramado legal e institucional de la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas. No sólo se incrementó el número de iniciativas que promovían la autonomía constitucional del IFAI sino la especificidad de las mismas y también la posibilidad de que fueran aprobadas por el poder legislativo, a continuación se presenta un análisis de las mismas por orden cronológico.

### **2.5.1. Propuestas para modificar la naturaleza jurídica de los organismos garantes de transparencia en el contexto postelectoral 2012**

#### **2.5.1.1. Iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática**

**El 4 de septiembre de 2012**, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRD a la LXII Legislatura<sup>216</sup> presentaron una iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforman los artículos 6, 73, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se propone modificar la naturaleza jurídica del Instituto

---

<sup>215</sup> *Ibidem.*

<sup>216</sup> Gaceta de Diputados, *Iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforman los artículos 6, 73, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD*. Disponible en: [http://rendiciondecuentas.org.mx/slider/pdfs/leyIFAI\\_PRD.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/slider/pdfs/leyIFAI_PRD.pdf)

Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para darle autonomía constitucional. La iniciativa parte del diagnóstico de que las facultades otorgadas al IFAI por las leyes de acceso a la información y protección de datos rebasan el andamiaje jurídico vigente de esta institución. De esta forma, la iniciativa del PRD propone también que el IFAI sea la última instancia sobre las solicitudes y las controversias que se susciten sobre el acceso a la información y la protección de datos personales que posea cualquier ente público de la federación o de las entidades federativas, privilegiando los principios de publicidad y de interés público.

En ese sentido, proponemos reformar el artículo 6o. para que se reconozca al IFAI como órgano garante del Estado que garantizará el ejercicio del derecho a la información y la protección de datos personales, para cuál deberá contar con la debida autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios al que se le denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que se abocará a la promoción y difusión de estos derechos, así como para resolver en última instancia sobre las solicitudes y las controversias que se susciten sobre el acceso a la información y la protección de datos personales que posea cualquier ente público de la federación o de las entidades federativas, privilegiando los principios de publicidad y de interés público.<sup>217</sup>

La iniciativa proponía que se reconozcan las resoluciones del IFAI como jurídicamente definitivas e inatacables, En relación con el órgano máximo de conducción del IFAI, la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD planteó que el instituto se integre por cinco comisionados, los cuáles serán renovados en forma escalonada, previa consulta pública, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o por la Comisión Permanente durando en su encargo ocho años sin posibilidad de reelegirse, con la restricción para que puedan ejercer otro empleo, cargo o comisión, salvo las que tuvieran que ver con actividades docentes o científicas o culturales.

Y por último, establece un régimen de responsabilidades para los titulares del órgano de transparencia, incorporándolos a lo previsto en los artículos 110 y 111 de la propia Constitución como en el caso de los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del

---

<sup>217</sup> *Ibidem.*

IFE, para que aquéllos sean sujetos de responsabilidades políticas, administrativas y en su caso penales.

El 4 de septiembre el Senador Alejandro Encinas Rodríguez presentó a nombre del Grupo Parlamentario del PRD ante el Pleno del Senado de la República una iniciativa que reforma distintas disposiciones jurídicas en el marco normativo de la transparencia y el derecho de acceso a la información<sup>218</sup>.

La iniciativa tiene algunas coincidencias en relación con las propuestas presentadas en el Senado por el Partido Acción Nacional y los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, en tanto coincide en excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la esfera de competencias del órgano garante a nivel federal. La iniciativa sostiene que este órgano deberá denominarse Consejo Federal para el Acceso a la Información y Protección de Datos, que contará con autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Proponía que en el mecanismo de designación de las y los consejeros intervengan las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, o en su defecto la Comisión Permanente y que se excluya al ejecutivo del nombramiento.

La iniciativa del PRD en el Senado faculta al Consejo para revisar el fondo de las resoluciones que emitan los organismos garantes de los Estados y del Distrito Federal en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales. Señala que las resoluciones que emita el consejo serán definitivas e inatacables “para la autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y para los organismos garantes referidos en la fracción IV de este artículo. Sólo podrán ser

---

<sup>218</sup> Gaceta del Senado, *Iniciativa del Senador Alejandro Encinas a nombre del Grupo Parlamentario del PRD, la que contiene proyecto de decreto que adiciona diversos artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36757>



impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación por las personas que ejerzan su derecho de acceso a la información o de protección de datos personales.”

Finalmente, la iniciativa señala que “Las constituciones y leyes de los estados en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, en el ámbito de su competencia, garantizarán la creación de organismos de acceso a la información pública y protección de datos personales con autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propio en términos del artículo 6º de esta Constitución.”

#### **2.5.1.2. Iniciativa presentada por el Presidente Electo en 2012**

**El 10 de septiembre de 2012, Enrique Peña Nieto presentó** un proyecto de iniciativa al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista en el Senado, que busca reformar los artículos 6, 73, 76,78, y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contiene los elementos analizados a continuación.

Es posible observar que la iniciativa presentada por el presidente electo no parte de un diagnóstico puntual sobre el estado del derecho de acceso a la información en México sino de una posición prospectiva que busca de acuerdo con lo señalado en la propuesta “fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra del IFAI”.

Así, la propuesta considera la constitución del IFAI “como el único organismo garante especializado, imparcial y autónomo en materia de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridades, entidad, órgano u organismo federal. Su mandato será entonces la promoción, protección y cabal garantía de estos derechos en todos los Poderes Federales y en los organismos con autonomía constitucional”

También dota al IFAI de competencias para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las decisiones de los organismos especializados de los estados y el Distrito Federal.

La propuesta de Peña Nieto recupera el planteamiento de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública que señala:

“La presente ley se aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los organismos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados. Todos estos organismos deberán tener su información disponible de acuerdo con lo previsto en la presente Ley”.<sup>219</sup>.

La reforma propuesta “amplía la competencia del IFAI para resolver los recursos de revisión que, en materia de acceso a la información y protección de datos personales, se presenten contra actos del Poder Ejecutivo, la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los organismos con autonomía constitucional (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía), los tribunales administrativos y cualquier otra entidad federal”. Al igual que la propuesta del PRD presentada en la Cámara de Diputados excluye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de la competencia

---

<sup>219</sup> Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 8 de junio de 2010, citada en la propuesta presentada por el Presidente Electo.

del IFAI, al considerar a la corte en su “calidad de Tribunal Constitucional y órgano límite del Estado Mexicano”.

Más adelante, la propuesta incorpora lo que denomina “recurso extraordinario”.

“Este recurso podrá iniciarse cuando el organismo garante determine divulgar una información que, a juicio de las autoridades responsables, pueda representar una amenaza directa y trascendente a la seguridad nacional. En el caso de que este conflicto se presentara, y con el propósito de contar con un mecanismo expedito que permita resolver una diferencia a este respecto, la ley deberá establecer un procedimiento que permita que éste sea resuelto de manera definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

La incorporación de este recurso implica en la práctica la anulación de la definitividad de las resoluciones del IFAI, en temas de la mayor relevancia social como es la seguridad e implica una regresión en la materia, en tanto la misma SCJN ha determinado que los tribunales judiciales no tienen facultades para revisar las resoluciones de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información. Al revisar la constitucionalidad del Artículo 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche que disponía que las resoluciones emitidas por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche podrían ser recurridas ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, el Máximo Tribunal señala que para asegurar la viabilidad del derecho de acceso a la información es fundamental que los procedimientos, tanto de acceso como de revisión, sean expeditos y sencillos y considera que el hecho de que la legalidad de las resoluciones del órgano garante local sea revisada por el Poder Judicial constituye una violación a la autonomía de decisión de los organismos garantes en materia de transparencia.<sup>220</sup>

---

<sup>220</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 56/2009 Acceso a la Información Pública en el Estado de Campeche. Disponible:  
<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=111407&SeguimientoID=471>

La propuesta de los grupos parlamentarios del PRI y PVEM permitiría al Presidente de la Cámara de Diputados, y los Presidentes de los organismos con autonomía constitucional, así como al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal la interposición del recurso ante la Suprema Corte de Justicia.

La propuesta pretendía ampliar la integración el número de comisionados y comisionadas a 7, los nombramientos serían realizados directamente por el ejecutivo, y el Senado tendría la posibilidad de objetarlos. La propuesta sostiene que “en caso de que el Senado de la República objetase la propuesta del Ejecutivo, este podrá hacer una segunda propuesta. Si esta volviera ser rechazada, y para evitar la parálisis o mal funcionamiento del organismo garante, se faculta el titular del Ejecutivo para designar directamente al nuevo comisionado, quien deberá necesariamente ser una persona distinta a las previamente rechazadas”.

La propuesta presentada por el presidente electo señaló que “se requiere que el Congreso de la Unión expida, en primer lugar, una Ley General que desarrolle los contenidos del Artículo 6° constitucional reformado. En función del contenido de esta Ley, se requerirán modificaciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

La iniciativa presentada por el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados es muy parecida a la presentada en forma de propuesta por el presidente electo Enrique Peña Nieto a los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista. Sin embargo, difiere profundamente en lo relativo a la propuesta de nombramientos de las y los comisionados del IFAI, recayendo la facultad en la iniciativa del PRD en la mayoría de la Cámara de Diputados y en la Peña Nieto siendo nombrados directamente por el ejecutivo y con el mecanismo de la no objeción del Senado de la República.

### **2.5.1.3. Iniciativa presentada por los grupos parlamentarios del PRI y el PVEM ante el Senado de la República<sup>221</sup>**

**El 13 de septiembre de 2012** las senadoras y senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentaron a consideración del Pleno del Senado la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma los artículos 6º, 73, 76, 78, 80, 105, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa presentada por los grupos parlamentarios del PRI y el PVEM retoma casi completamente los términos de la iniciativa presentada por el presidente electo Enrique Peña Nieto, la propuesta ampliaba la competencia de IFAI para resolver los recursos de revisión que, en materia de acceso a la información y protección de datos personales, se presentan contra actos del Poder Ejecutivo, la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los organismos con autonomía constitucional [...], los tribunales administrativos y cualquier otra entidad federal.

La iniciativa también excluye como sujeto de competencia del IFAI a la SCJN, y prevé la interposición de un “recurso extraordinario” ante la SCJN. Conserva la propuesta de incrementar en 2 el número de comisionadas y comisionados del IFAI y el procedimiento de nombramiento propuesto por el Presidente Electo.

Finalmente, la iniciativa también faculta al Congreso de la Unión “para expedir una Ley General reglamentaria del artículo 6º de esta Constitución que establezca las bases y los procedimientos en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, organismos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.”

---

<sup>221</sup> [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa_PRI.pdf)

#### **2.5.1.4. Iniciativa presentada por el Partido Nueva Alianza**

**El 18 de septiembre de 2012, el Partido Nueva Alianza** presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa que reforma los artículos 6o. y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>222</sup>

El diagnóstico de Nueva Alianza, coincide con el del Grupo Parlamentario del PRD al considerar que: “la difusión del conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, la divulgación de estándares y mejores prácticas internacionales en materia de seguridad de la información, la resolución de procedimientos de protección y de verificación de derechos así como la imposición de las sanciones correspondientes y la emisión de criterios y recomendaciones relacionados con la protección de datos personales, entre otras, ampliaron las competencias del IFAI, sin que por ello se haya modificado su estructura orgánica atendiendo a las nuevas funciones”<sup>223</sup>

Por lo tanto, la iniciativa pretende reformar y adicionar el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de otorgar autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Considerando que la reforma constitucional del artículo 16 constitucional y la emisión de la Ley de Protección de Datos Personales en posesión de particulares dota al IFAI de la facultad de protección de datos personales, la iniciativa de Nueva Alianza considera ampliar la integración del Pleno del IFAI para que cuente con un Consejo General integrado por ocho miembros. Su nombramiento señala el partido lo efectuará el Presidente de la República con la aprobación del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

La iniciativa de Nueva Alianza dota al IFAI de las facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por

---

<sup>222</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/sep/20120918-II.html#Iniciativa7>

<sup>223</sup> *Ibidem.*

el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Finalmente, se prevé que el Congreso de la Unión en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia de la presente reforma, expida una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales, para garantizar las condiciones necesarias que favorezcan el desarrollo de la política de transparencia y con ello el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública gubernamental. La iniciativa de Nueva Alianza coincide con la iniciativa del PRD y la del Presidente Electo Enrique Peña Nieto en dotar de autonomía constitucional al IFAI, difiere de la propuesta de Peña en un punto total que es la competencia del IFAI sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y es interesante en el análisis incorporado en la exposición de motivos, donde señala: “Sobre el diseño y características de los organismos constitucionales autónomos en México, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la creación de este tipo de organismos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, 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 organismos tradicionales.”

Respecto a las características esenciales de los organismos constitucionales autónomos: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros organismos 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>224</sup>

---

<sup>224</sup> *Ibidem*

### **2.5.1.5. Iniciativa presentada por el Diputado Isaías Cortés Berumen del Grupo Parlamentario Acción Nacional**

**El 28 de septiembre de 2012, el diputado Isaías Cortés Berumen del Grupo Parlamentario del PAN<sup>225</sup>** presentó una iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En la exposición de motivos el diputado Cortés señala lo siguiente:

El verdadero ejercicio de un gobierno democrático no se entiende sin que la capacidad de los actores involucrados (gobernante-gobernado) se dé en condiciones de simetría, es decir que ambos tengan la misma posibilidad a acceder a la información que genera la desigualdad originaria de que quien genera la información (el gobernante) no la tenga a total disponibilidad de quien le delegó la responsabilidad de gobernar.

Esta es una de las máximas sobre las cuales descansa este trabajo de investigación, ese precisamente se considera es el componente fundamental democrático del derecho de acceso a la información, en tanto tiene una efecto directamente proporcional en el nivel de representatividad y especialmente de deliberación con el que pueda contar una democracia.

La iniciativa del diputado Cortés propone como las otras iniciativas dotar de autonomía constitucional al IFAI, pero puntualiza sobre elementos que las otras iniciativas no terminan de especificar, por ejemplo, señala que con el fin de garantizar que las resoluciones del IFAI sean tomadas en total libertad, además de dotar al IFAI con autonomía

Es necesario que el proceso de nombramiento de los Comisionados se dé con la obligada intervención de alguno de los poderes y con ello se obtenga legalidad y legitimidad pertinentes, sin embargo, no debe ser el ejecutivo en potestad absoluta quien tenga esta atribución, debe ser la representación popular cameral la que sea la vía para que en un esquema de mérito se nombre a los mencionados. El esquema es sencillo, además de tener que cumplir con los requisitos

---

<sup>225</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/sep/20120925-II.html#Iniciativa16>



mínimos de experiencia, escolaridad y tener a salvo sus derechos, los aspirantes tendrán que acudir a la convocatoria de concurso nacional por oposición para ser comisionado del IFAI, para acreditar la capacidad académica suficiente a través de una evaluación elaborada y aplicada por un ente externo que podría ser el CENEVAL y que este mismo ente entregue en orden descendente de calificación a la Cámara para que esta valide y nombre a los Comisionados que corresponda en cada convocatoria.<sup>226</sup>

De acuerdo con el diputado Cortés, esto garantizaría que los nombramientos de los Comisionados queden fuera de la lógica de cuotas de los actores formales del poder, el Presidente de la República o las fracciones parlamentarias, dando total autonomía a los electos y teniendo claramente la legalidad y legitimidad debida al ser nombrados por esta soberanía.

Esta condición no necesariamente blindaría los nombramientos de la lógica de cuotas partidistas, pero por lo menos podría promover un cierto nivel técnico de las personas nombradas. La propuesta del diputado Cortés es interesante porque puntualiza señalamientos que se definen de manera general en otras iniciativas.

La propuesta del PAN también plantea la definición de una “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que establezca pisos mínimos para garantizar el derecho en todo el territorio dejando en las autonomías estatales la posibilidad e ir más allá de lo establecido en esta propuesta, que siempre será en beneficio de los habitantes de dichos Estados”. Esta aseveración del diputado también es cuestionada a partir de la experiencia que ha mostrado que los congresos locales en muchos casos no han cumplido con los estándares establecidos en la Constitución, por lo que la propuesta de dejar en manos de los congresos locales la regulación del derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución es tautológica ya que parte del diagnóstico de la heterogeneidad derivada de las leyes establecidas por los congresos locales al mismo tiempo que conserva las facultades de éstos para regular el derecho.

---

<sup>226</sup> *Ibidem.*

Sin embargo, la propuesta del PAN es interesante en cuanto establecía alternativas para consolidar la autonomía presupuestaria del IFAI y buscaba que quedara establecido en la legislación o en la propia Constitución que un porcentaje del PIB o del presupuesto a definir, sea asignado a las actividades del IFAI y que esta regla sea aplicable a los estados de la república y el Distrito Federal.

La iniciativa del PAN, al igual que las anteriores, proponía dotar al IFAI de facultades para presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra legislaciones regresivas en materia de transparencia y dota al IFAI de la capacidad de conocer asuntos en que la persona solicitante de información se sienta afectado por la resolución de un órgano local en materia de acceso a la información, “es decir que el IFAI se convierta en ‘segunda instancia’ y sus resoluciones en estos casos como en cualquier otra resolución sean definitivas e inatacables para el ente público, dejando además la instancia del amparo para el ciudadano que así lo decida, por gusto o capacidad de hacerlo.

Este modelo es muy parecido al que opera en los casos de las comisiones de derechos humanos, donde la CNDH puede revisar las decisiones de las comisiones locales. Finalmente, otro de los méritos de esta iniciativa es que señala que no existe razón válida para omitir en la Ley General propuesta, a los partidos políticos por recibir recursos públicos y por ser la vía más importante para acceder al poder en este país, por lo que “es necesario terminar con la intermediación del IFE y asumir a los partidos políticos como sujetos obligados plenos”.

#### **2.5.1.6. Iniciativa presentada por Senadores del Partido Acción Nacional**

**El 3 de octubre de 2012, senadores del Partido Acción Nacional** presentaron en el Senado de la República una Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 6,

16, 73, 76, 78,105, 108, 110, 111,116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>227</sup>

La iniciativa parte del diagnóstico de que “el actual marco jurídico en el país en materia de acceso a la información pública presenta en varios de sus aspectos asimetría, e incluso confusión al momento del ejercicio del derecho de acceso a la información. Por ello es indispensable la consolidación de criterios uniformes en los diversos órdenes de gobierno, a fin de lograr una adecuada armonización para el ejercicio pleno del derecho, estableciendo un piso llano en todo México.”<sup>228</sup> También, parte del reconocimiento de que “la búsqueda por consolidar criterios uniformes o lograr una adecuada armonización normativa debe partir de un auténtico y real federalismo, pero eficiente y eficaz en cuanto a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como de protección de datos personales, al considerar que los organismos de transparencia cumplen hoy día con una función dual, el de ser garantes de ambos derechos.”<sup>229</sup>

Sobre la autonomía constitucional de los organismos garantes en materia de transparencia, la iniciativa señala:

“Se ha afirmado que de acuerdo a su naturaleza jurídica, no es posible que los actos que emita el organismo autónomo, depositario y autoridad en la materia respectiva, sean revisados por la administración pública federal. Lo contrario significaría homologar a dicho organismo a un órgano dependiente de la administración pública (ya sea descentralizada o no) sobre el que se tiene el poder de nombramiento, poder de vigilancia, poder de revisión, poder de mando, poder disciplinario y poder para la resolución de conflictos de competencia.”<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> Gaceta del Senado, Iniciativa de Senadores del Partido Acción Nacional por la que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 105,108,110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=37223>

<sup>228</sup> *Ibidem.*

<sup>229</sup> *Ibidem.*

<sup>230</sup> *Ibidem.*

En relación con la autonomía de los organismos constitucionales autónomos, la iniciativa señala que los mismos se inscriben como parte del control en el ejercicio del poder público. La iniciativa señala que los organismos constitucionales autónomos

- *Inmediatez.* Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

- *Esencialidad.* Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.

- *Participan en la dirección política del Estado.* Participan en la dirección política del Estado, y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.

La propuesta del PAN en el Senado incorpora la constitución de organismos constitucionales autónomos garantes de la transparencia en los Estados, así como de dotar de autonomía constitucional al IFAI.

La iniciativa del PAN como la de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México también propone exceptuar de la autoridad del IFAI a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero no incorpora un recurso extraordinario ante la SCJN. Propone aumentar de cinco a siete el número de comisionadas y comisionados del IFAI, “tomando en consideración que ya constituido como organismo constitucional autónomo dicho Instituto Federal se verá ampliado en su radio de acción o competencia respecto al número de sujetos obligados; además de que también se estaría ampliando la gama de atribuciones como lo es la presentación de acciones de constitucionalidad y de manera particular sus atribuciones en la nueva relación que se plantea con los organismos garantes de las entidades federativas y ante el mecanismo de defensa en favor de los particulares, para que el nuevo organismo autónomo garante federal conozca de los recursos que se presenten contra las resoluciones de los organismos garante locales.”

La iniciativa del PAN es la primera que introduce la equidad de género en la integración del órgano garante. La iniciativa propone un esquema de designación de las y los comisionados del IFAI por las dos terceras partes de los miembros presentes en la

Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a propuesta que realicen los grupos parlamentarios, ya que considera que la actual designación de los comisionados del IFAI dota de un esquema mínimo de participación al poder legislativo “que a través del Senado simplemente no objeta la decisión presidencial y con ello, al término del plazo fijado, la designación cobra sus efectos porque no hubo objeción senatorial, lo que no quiere decir que el senado haya hecho suya la decisión del Poder Ejecutivo, simplemente que no la objetó.”

La iniciativa incorpora también la figura de consulta y auscultación pública en la designación. Se propone que “la designación se hará previa realización de una amplia consulta a la sociedad, que deberá ser transparente en los términos y condiciones que determine la ley federal, a fin de recibir la opinión de las organizaciones no gubernamentales, universidades, instituciones académicas, centro de investigación, barras y asociaciones de profesionistas, y en general del público sobre las propuestas realizadas. Los aspirantes al órgano de dirección deberán comparecer en audiencia o entrevista pública ante el órgano legislativo y acreditar experiencia y conocimientos en la materia, y deberán ser designados por el órgano legislativo en sesión pública. Siendo que la ley determinará las reglas y procedimientos para ello”.

La iniciativa del PAN en el Senado es también la primera que incorpora mecanismos para evitar conflictos de interés en la actuación de las y los comisionados del IFAI. “Se prevé que en la Ley Federal se establecerá los supuestos en los que los Comisionados deberán excusarse por algún conflicto de interés o impedimento para conocer de un caso concreto, así como el procedimiento mediante el cual las partes en un recurso puedan recusar con causa a un Comisionado.”

Finalmente plantea la incorporación del servicio profesional de carrera para la especialización del personal que colabore en el IFAI, así como la creación de un consejo consultivo dentro del Instituto que funja como un órgano de asesoría, seguimiento y evaluación.

Incorpora como sujetos obligados no solo a los poderes, tribunales, universidades públicas y demás organismos autónomos, sino también a fideicomisos y fondos públicos; partidos políticos; cualquier persona física o moral (jurídica colectiva), organización de la sociedad civil, sindicato o cualquier otra análoga que reciba recursos públicos.

En relación con la actuación del IFAI como instancia revisora de las resoluciones de los organismos garantes locales, la iniciativa propone que el IFAI sea competente para conocer y resolver sobre las impugnaciones que presenten los particulares en contra de las resoluciones de los organismos garantes de transparencia y acceso a la información de los estados y del Distrito Federal, siempre que la resolución que se impugne hubiere negado total o parcialmente el acceso a la información solicitada por el particular.

Se prevé proponer que la Ley Federal determinará la forma y términos en que deberá promoverse la impugnación ante el Instituto Federal y dota al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una Ley General en materia de acceso a la información pública, con el objeto de cumplir con los principios y bases previstas en el párrafo segundo del artículo 6º de la Constitución General y garantizar su armonización en su aplicación a nivel nacional por la Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. También incorpora la facultad del Congreso de expedir una ley general en materia de datos personales y en materia de archivos.

**2.5.1.7. Análisis comparativo de las iniciativas presentadas en el contexto postelectoral 2012**

**Tabla 2. Análisis comparativo iniciativas presentadas en el contexto postelectoral 2012**

INICIATIVAS REFORMA CONSTITUCIONAL						
PARTIDOS POLÍTICOS	PRD Senado	PRI y PVEM Senado (Iniciativa de EPN)	PRD en Cámara de Diputados	PAN en Cámara de Diputados	PAN Senado	NUEVA ALIANZA en Cámara de Diputados

<p><b>AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL IFAI</b></p>	<p>El Consejo Federal para el Acceso a la Información y Protección de Datos, que contará con autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>	<p>El IFAI contará con autonomía constitucional</p>	<p>El IFAI deberá contar con la debida autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios que se abocará a la promoción y difusión de estos derechos, así como para privilegiando los principios de publicidad y de interés público.</p>	<p>Dota al IFAI de autonomía constitucional (porcentaje del PIB o del presupuesto (a definir) este asignado a las actividades del IFAI y que esta regla sea aplicable también en todos los estados de la federación y el Distrito Federal)</p>	<p>IFAI, como organismo público autónomo, especializado e imparcial</p>	<p>Otorga autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.</p>
<p><b>FACULTAD DE REVISIÓN DE DECISIONES DE ORGANISMOS GARANTES LOCALES</b></p>	<p>Faculta al Consejo para revisar el fondo de las resoluciones que emitan los organismos garantes de los Estados y del Distrito Federal en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales</p>	<p>Dota al IFAI de competencias para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las decisiones de los organismos especializados de los estados y el Distrito Federal</p>	<p>El IFAI tendrá facultades para resolver en última instancia sobre las solicitudes y las controversias que susciten sobre el acceso a la información y la protección de datos personales que posea cualquier ente público de las entidades federativas</p>	<p>Dota al IFAI de la capacidad de conocer asuntos en el que el ciudadano se sienta afectado por la resolución de un órgano local en materia de acceso a la información, es decir que el IFAI se convierta en "segunda instancia" y sus resoluciones en estos casos como cualquier otra resolución sean definitivas e inatacables para el ente público, dejando además la instancia del amparo para el ciudadano que así lo decida, por gusto o por capacidad de hacerlo</p>	<p>El Instituto conocerá y resolverá las impugnaciones que presenten los particulares en contra de las resoluciones de los organismos garantes de transparencia y acceso a la información de los estados y del Distrito Federal, siempre que la resolución que se impugne hubiere negado total o parcialmente el acceso a la información solicitada por el particular.</p>	<p>Busca establecimiento de organismos autónomos estatales</p>

<p><b>AUTORIDAD SOBRE TODOS LOS PODERES Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS</b></p>	<p>Autoridad sobre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p>	<p>Todos los poderes federales y los organismos con autonomía constitucional con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p>	<p>El IFAI tendrá facultades para resolver en última instancia sobre las solicitudes y las controversias que se susciten sobre el acceso a la información y la protección de datos personales que posea cualquier ente público de la federación</p>	<p>Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad, órgano y organismo federal, estatal, municipal o del Distrito Federal</p>	<p>El IFAI será responsable de la protección del derecho de acceso a la información pública en posesión de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como de los tribunales administrativos, agrarios y laborales, universidades e instituciones de educación superior y demás organismos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de cualquier persona física, moral, organización de sociedad civil y sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.</p>	<p>Facultad del IFAI sobre los poderes públicos y organismos constitucionales autónomos</p>
<p><b>INTEGRACIÓN DEL CUERPO COLEGIADO DEL IFAI</b></p>		<p>7 comisionadas y comisionados. Los comisionados/as durarán en su encargo 7 años</p>	<p>5 comisionadas y comisionados</p>	<p>5 comisionadas y comisionados</p>	<p>7 comisionadas y comisionados (incorpora perspectiva de género en la integración del órgano de conducción)</p>	<p>8 comisionadas y comisionados</p>



<p><b>NOMBRAMIENTO DE COMISIONADAS Y COMISIONADOS</b></p>	<p>El mecanismo de designación de las y los consejeros interviene con las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, o en su defecto la Comisión Permanente y que se excluya al ejecutivo del nombramiento.</p>	<p>Nombrados por el ejecutivo federal. El senado podrá objetar dichos nombramientos por mayoría y cuando se encontrara en receso, la Comisión Permanente. "en caso de que el Senado de la República objetase la propuesta del Ejecutivo, este podrá hacer una segunda propuesta. Si esta volviera ser rechazada, y para evitar la parálisis o mal funcionamiento del organismo garante, se faculta el titular del Ejecutivo para designar directamente al nuevo comisionado, quien deberá necesariamente ser una persona distinta a las previamente rechazadas".</p>	<p>Previa consulta pública, mayoría calificada de los miembros presentes de la cámara de diputados o la Comisión Permanente durando en su encargo 8 años sin posibilidad de reelegirse</p>	<p>"A través de la representación popular cameral, basada en un esquema de méritos" Convocatoria del concurso nacional por oposición CENEVAL</p>	<p>Los Comisionados serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta de los Grupos Parlamentarios con afiliación de partido en la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad</p>	<p>Su nombramiento por el Presidente de la República será ratificado por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Los consejeros y consejeras durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos</p>
---	---	--	--	--	---	--

<b>DEFINITIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL IFAI</b>	Las resoluciones que emita el consejo serán definitivas e inatacables “para la autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y para los organismos garantes referidos en la fracción IV de este artículo.	La propuesta permitiría al Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Cámara de Diputados y los Presidentes de los organismos con autonomía constitucional, así como al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal la interposición del recurso ante la Suprema Corte de Justicia.	Las resoluciones del IFAI serán jurídicamente definitivas e inatacables	Las resoluciones del IFAI tendrán el carácter de definitivas e inatacables	Las resoluciones del organismo garante federal serán definitivas inatacables para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados federales o locales, según corresponda	Las resoluciones del IFAI tendrán el carácter de definitivas e inatacables
---	--	---	---	--	---	--

**Fuente: Elaboración propia con información de la LXII Legislatura**

La presentación de la iniciativa para reformar la Constitución en materia de transparencia a través de los grupos parlamentarios del PRI y PVEM fue la primera iniciativa propuesta por Enrique Peña Nieto todavía como Presidente Electo a través del grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República el 13 de septiembre. En el primer periodo legislativo de la LXII Legislatura, cronológicamente no fue la primera iniciativa presentada en el poder legislativo y fue una iniciativa muy restringida en términos de la protección del derecho de acceso a la información. Las primeras iniciativas presentadas el poder legislativo fueron las de los grupos parlamentarios del PRD tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores el 4 de septiembre de 2012. El Partido Acción Nacional también presentó iniciativas en la Cámara de Diputados y Senadores el 28 de septiembre y el 3 de octubre respectivamente. El partido Nueva Alianza presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados el 18 de septiembre de 2012.

### 2.5.1.8. Resumen cronológico de las iniciativas presentadas en el primer periodo legislativo de la LXII Legislatura.

**Tabla 3. Resumen cronológico de las iniciativas presentadas en el primer periodo legislativo de la LXII Legislatura**

<b>Grupos parlamentarios</b>	<b>Fecha de presentación</b>	<b>Cámara de representantes</b>
PRD	4 de septiembre	Cámara de Diputados
PRD	4 de septiembre	Senado de la República
PRI y PVEM	13 de septiembre	Senado de la República
Nueva Alianza	18 de septiembre	Cámara de Diputados
PAN	28 de septiembre	Cámara de Diputados
PAN	3 de octubre	Senado de la República

**Fuente: Elaboración Propia con información de la LXII Legislatura.**

Esta información da cuenta de cómo en un periodo de menos de 1 mes, la mayoría de las fuerzas políticas presentaron iniciativas para reformar la Constitución en materia de transparencia y acceso a la información. Existen indicios de que la coyuntura post electoral favoreció un contexto político para avanzar en el desarrollo del marco normativo de acceso a la información a nivel constitucional, una vez que se había avanzado en el desarrollo del derecho de acceso a la información a través de la legislación federal y locales en la materia. Como se mencionó anteriormente, cuando se empujaba la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, diversos actores políticos consideraron que “una reforma constitucional [...] arriesgaría y

retrasaría obligadamente la aprobación de la Ley de Acceso a la Información en un tiempo de pluralismo tenso en el Congreso.”<sup>231</sup>

### **2.5.1.9. Proceso de discusión legislativa 2012-2013**

#### **2.5.1.9.1. Senado de la República**

El 30 de octubre de 2012, la Mesa Directiva del Senado de la República asignó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos Primera el estudio y dictamen de las tres iniciativas presentadas en el Senado por los grupos parlamentarios del PRD, PRI\_PVEM y PAN. El Senado de la República organizó distintas reuniones de trabajo con los representantes de organismos de transparencia, sociedad civil y academia para escuchar sus posiciones técnicas en relación con elementos que debería considerar la reforma de transparencia.

El dictamen fue aprobado en el Senado por unanimidad en los términos siguientes:

- Señala que la información de los partidos políticos, fideicomisos y fondo públicos así como a los sindicatos es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente. Estas propuestas fueron retomadas de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PAN y el PRD en el Senado de la República, ya que las mismas no se incluían a cabalidad en la propuesta presentada por el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto y en la iniciativa introducida vía el Senado de la República por el grupo parlamentario del PRI y PVEM. En este trabajo de investigación se considera que parte de esto deriva de la falta señalada con anterioridad de un diagnóstico sobre las principales limitaciones al ejercicio del derecho de acceso a la información y de los vacíos legales del marco normativo vigente. Además es factible que el PRI haya intentado conservar su amplia esfera de acción sobre sus bases corporativas en las que históricamente se ha sustentado.

---

<sup>231</sup>Ricardo Becerra y Alonso Lujambio, *¿Por qué constitucionalizar?*, en López Ayllón, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, IFAI-UNAM, 2006, p. 183.

- Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades competencias o funciones. Esta disposición es recuperada de la iniciativa del PRD en el Senado y fue identificada y propuesta por los grupos que participaron en las discusiones en el Senado de la República pues parte del reconocimiento de que las declaraciones de inexistencia de información por la omisión de las autoridades de documentar información relativa a sus principales funciones abre espacios que impiden la apertura de información que el público tiene derecho a conocer.
- El Estado contará con un organismo autónomo, especializado e imparcial, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en los términos que establezca la Ley. Contará con personalidad jurídica y patrimonio propios así como plena autonomía técnica, de gestión, para proponer su proyecto de presupuesto y determinar su organización interna. El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u Organismo que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un Comité integrado por tres ministros. Todos los actores involucrados coincidieron en la necesidad de dotar al órgano federal de transparencia de autonomía constitucional para atribuirle paridad de condiciones para estar en posibilidades de regular a otros poderes y organismos constitucionales desde su ámbito de especialización, el cual ha sido privilegiado durante todo el desarrollo positivo del derecho de acceso a la información en México.
- Este organismo se regirá por la ley federal en materia de transparencia y acceso a la información, la cual deberá ajustarse a lo previsto en la ley general en materia de acceso a la información pública que emita el Congreso de la Unión. En su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia,

objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Esta disposición logró el consenso de las fuerzas políticas a través del reconocimiento de que una reforma constitucional no era suficiente para reducir la heterogeneidad de las leyes locales que establecen las garantías legales en los Estados de la República y el Distrito Federal, por lo que debía ser una Ley General la que estableciera con mayor especificidad los mínimos requeridos para la protección del derecho de acceso a la información en todo el territorio nacional respetando el pacto federalista.

- El órgano garante a nivel federal también conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva de la información, en los términos que establezca la Ley. El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Como en el caso anterior, esta propuesta fue planteada en todas las iniciativas presentadas, esta disposición logró consenso al reconocer que los estándares para la protección del DAI en las distintas entidades federativas es heterogéneo, situación que no puede permitirse al establecerse las garantías de un derecho fundamental. Esta disposición busca que sean los más altos estándares fijados a nivel nacional los que prevalezcan en materia de transparencia y acceso a la información.
- Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Esta disposición fue consensuada en el Senado de la República al observar que el uso de las autoridades de recursos para combatir las resoluciones del órgano garante a nivel federal afectan el principio de expeditez al que debe obedecer el derecho de acceso a la información en tanto un derecho fundamental, y al considerar que el derecho de los particulares de interponer un recurso de amparo cuando la decisión del órgano de transparencia les resulte desfavorable queda intocado.
- El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la

Unión, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la Ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección y durante el tiempo que dure su nombramiento no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la Ley.

La integración del órgano federal de transparencia fue uno de los puntos más ríspidos de la negociación, en tanto los grupos parlamentarios del PRI y PVEM en el Senado buscaban que el nombramiento de sus titulares recayera en mayor medida en el ejecutivo, mientras los grupos parlamentarios del PRD y el PAN empujaban porque sus designaciones recayeran en el poder legislativo. La forma de resolver esta diferencia fue optar por un modelo donde la decisión estuviera en manos tanto del poder legislativo

como del poder ejecutivo. En la Minuta del Senado autoridad más amplia sobre esa decisión se concedió al Senado de la República.

- El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. Esta disposición fue introducida bajo la consideración de que siendo constituido el órgano garante federal como un órgano constitucional autónomo con amplia libertad de decisión en la esfera de su competencia era necesario incorporar un mecanismo interno para verificar su adecuado desempeño. Por tratarse de una propuesta de reforma constitucional no se detallan las funciones del Consejo Consultivo.
- La Ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Como se señaló con anterioridad a partir de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las leyes estatales en la materia uno de los principales problemas identificados fue el referido a la falta de mecanismos de apremio y sanciones para asegurar la efectividad de las resoluciones de los organismos de transparencia. Esta disposición incluida en la Minuta del Senado buscaba resolver esta situación.
- El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. La Minuta del Senado buscó fortalecer un mecanismo integral de rendición con



base en la coordinación de los organismos de transparencia y los organismos de fiscalización.

#### **2.5.1.9.2. Cámara de Diputados**

La Minuta aprobada por la Cámara de Senadores fue turnada a la Cámara de Diputados en Diciembre de 2012. El 22 de abril de 2012, las Comisiones Dictaminadoras (Puntos Constitucionales, Transparencia y Anticorrupción, Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias) aprobaron en lo general el dictamen de la reforma de transparencia. Los partidos políticos interpusieron más de 50 reservas a la Minuta del Senado<sup>232</sup>. La mayoría de éstas fue presentada por el Partido Revolucionario Institucional.

El 29 de abril de 2013, en el antepenúltimo día del segundo periodo ordinario de sesiones de la LXII Legislatura la Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados encabezada por el perredista Julio César Moreno presentó a los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras un dictamen que recuperaba la mayoría de las reservas interpuestas por el Partido Revolucionario Institucional. No hubo quorum para realizar la votación del dictamen.

Las Comisiones Unidas llevaron a cabo la discusión de la reforma de transparencia durante el segundo periodo extraordinario de sesiones. El 19 de agosto se aprobó el dictamen en las Comisiones dictaminadoras con 45 votos a favor, 14 en contra y una abstención. Los votos a favor fueron del PRI, PRD, PVEM y NA y los votos en contra correspondieron al PAN y al diputado José Ángel Ávila del PRD. El dictamen aprobado en Comisiones planteaba principalmente las siguientes diferencias frente a la Minuta del Senado:

El dictamen proponía que el Procurador General de la República, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el Presidente del Banco de México pudieran impugnar las resoluciones del órgano garante federal cuando consideraran que podrían

---

<sup>232</sup> Cámara de Diputados, Reservas que presentó el Partido Revolucionario Internacional [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/012\\_comisioneslxii/01\\_ordinarias/025\\_regimen\\_reglamentos\\_y\\_practicas\\_parlamentarias/05\\_dictámenes\\_de\\_transparencia](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/025_regimen_reglamentos_y_practicas_parlamentarias/05_dictámenes_de_transparencia)

poner en riesgo la seguridad, la estabilidad económica y la protección de derechos humanos; incorporaba a los partidos políticos bajo el actual régimen de sujetos obligados indirectos que cumplen sus obligaciones a través del IFE. El dictamen también excluía la facultad de los organismos garantes de interponer acciones de inconstitucionalidad. Finalmente el 22 de agosto de 2013 se presentó un *adendum* al dictamen de transparencia que fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados con 392 votos a favor. El documento<sup>233</sup> dotó de autonomía constitucional al órgano garante de transparencia a nivel federal; y a los organismos locales; incluyó a los partidos políticos, sindicatos, fondos y fideicomisos públicos como sujetos obligados directos que responden ante la autoridad del IFAI; dota de facultades al IFAI y a los organismos garantes locales de interponer acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de sus respectivas competencias contra disposiciones que pudieran poner en riesgo el derecho de acceso a la información; y establece la obligación de las autoridades públicas de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades.

El 7 de febrero de 2014 fue promulgado el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.<sup>234</sup>

La propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional fue superada y la reforma constitucional de transparencia fue aprobada en los siguientes términos:

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán*

---

<sup>233</sup> Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/ago/20130821-A.pdf>

<sup>234</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=02&day=07>

*documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*

**II. y III. ...**

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.*

**VI. y VII. ...**

*VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.*

*El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.*

*En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.*

*El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.*

*El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

*La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.*

*Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.*

*El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.*

*En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.*

*Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.*

*En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.*

*El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.*

*El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.*

*La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.*

*Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.*

*El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y*

*con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.*

La experiencia en México indica que las posibilidades de avanzar en el desarrollo de las garantías del derecho de acceso a la información, ya sea a través de legislaciones a nivel federal o reformas constitucionales han estado vinculadas al cambio de gobierno. Se considera que esto es posible porque los contextos postelectorales abren un espacio en la agenda política que en México históricamente ha sido aprovechado y/o promovido por distintos sectores interesados en avanzar la protección del derecho de acceso a la información. Con el impulso de la transición política del 2000 y la participación de distintos grupos interesados fue posible el desarrollo inicial de la regulación específica del derecho de acceso a la información y la puesta en marcha del engranaje legal e institucional para permitir el ejercicio de este derecho. Los compromisos políticos a los que fue posible llegar establecieron un marco normativo que fue reconocido como un referente internacional en la materia pero que implicó ciertas restricciones que hicieron necesario su posterior perfeccionamiento.

Desde la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, los elementos que de forma recurrente han sido tomados en consideración por los distintos actores políticos en los momentos que se han planteado como definitorios del desarrollo del derecho de acceso a la información son los siguientes:

- Sujetos obligados de la Ley
- Facultades y configuración institucional de los organismos de transparencia
- Especialización en la materia
- Última instancia de decisión en materia de transparencia y acceso a la información o posibilidad de revisión de sus resoluciones

-Autoridad de los organismos garantes en relación con los poderes legislativo y judicial y organismos constitucionales autónomos

-Conformación de los organismos de conducción de los organismos garantes.  
Nombramientos

-Excepciones al marco normativo de transparencia

Estos elementos tienen relación con la integración de los organismos de transparencia como organismos de protección de derechos y su interrelación con los otros poderes públicos y los organismos autónomos; con el ámbito de sus facultades y su relación con las autoridades a las que regulan los cuales son todos argumentos técnicos. El tema de los nombramientos cobró mayor interés en la discusión de la reforma al marco normativo de transparencia en el ámbito constitucional justamente porque se plantea la configuración de un órgano constitucional autónomo con capacidad para regular en el ámbito de su especialización a otros poderes y a otros organismos que ya gozan de autonomía constitucional. La designación de los titulares de estos organismos es además un asunto de relevancia para los partidos políticos pues forma parte de sus posibilidades de negociación frente a otros partidos en otras materias y porque la forma en que se realizan los nombramientos tiene injerencia en la posibilidad de autonomía con la que contarán los organismos de transparencia. El asunto de los nombramientos es un asunto de técnica y también de política. Por su parte, la discusión sobre las excepciones también raya en la línea entre la técnica y la política ya que la definición de las mismas permite esferas, como se señaló en el capítulo 1, en las cuales se concede mayor rango de actuación a las autoridades sin la participación de la sociedad.

De la revisión del desarrollo positivo del derecho de acceso a la información en México es posible inferir que hay tres distintos factores que de manera recurrente han intervenido en la positivización de este derecho. En primer lugar se identifican los factores políticos coyunturales como la transición de partidos en el poder y el cambio de gobierno. En segundo lugar, la discusión sobre elementos técnicos que buscan avanzar las mejores disposiciones para configurar un amplio marco de garantías que favorezcan el ejercicio

del derecho de acceso a la información. Senadoras y senadores del PAN y el PRD, grupos de incidencia como los sectores de la sociedad civil, academia y medios de comunicación interesados, así como recientemente los representantes de los organismos de transparencia han sido los principales promotores de este tipo de argumentos. En tercer lugar, la posición que ocupan las discusiones sobre el estado del desarrollo del marco legal e institucional del derecho de acceso a la información en la agenda pública, específicamente en un espacio de la denominada esfera política han sido determinantes para promover o, en su caso, inhibir las reformas propuestas y discutidas en el poder legislativo. Todos los momentos considerados en este capítulo son ilustrativos de esto.

### **2.5.2.1. Análisis del proceso legislativo de la Ley General de Transparencia (2014-2015) en el Senado de la República**

La reforma constitucional en materia de transparencia señala la obligación del Congreso de la Unión de establecer las leyes reglamentarias de transparencia y acceso a la información; datos personales y archivos, en el término de año, plazo que se cumplió el 7 de febrero de 2015. Además establece esta misma obligación en el mismo plazo para todos los congresos locales de armonizar sus leyes con el mandato constitucional. Para el 4 de abril de 2015 apenas se había concluido el proceso legislativo en la Cámara de Senadores.

*En este periodo ordinario de sesiones de la LXII Legislatura, la Cámara de Diputados discutirá y votará la Minuta enviada por la Cámara de Senadores de la Ley General de Transparencia.*

A partir de los resultados, se considera importante para el análisis de ambos procesos una lectura integral tanto de la reforma constitucional como de la Ley General de Transparencia.

La manera en la que transitó el proceso legislativo de las tres iniciativas presentadas en el Senado de la República, cámara de origen de la reforma constitucional de transparencia, tuvo el reconocimiento por parte de diversos actores del servicio público, la academia y



algunas organizaciones de la sociedad civil. El proceso de discusión se llevó a cabo en foros públicos donde se expresaron opiniones de Comisionados y Consejeros de los organismos garantes de transparencia, académicos y especialistas de la sociedad civil.<sup>235</sup>.

A diferencia de este proceso donde la mayoría de las propuestas se discutieron de forma abierta y pública, el proceso para definir la Ley General de Transparencia ordenada por la reforma al artículo sexto constitucional tuvo un cariz diferente. Las Comisiones Dictaminadoras invitaron a tres redes de la sociedad civil a trabajar con asesores del PRI, el PVEM, el PRD y PRD y los senadores que deseaban involucrarse en la definición de una iniciativa que sería definida y presentada de forma conjunta por senadores de los 4 grupos parlamentarios. Las redes que participaron fueron las siguientes: La *Red por la Rendición de Cuentas* encabezada por Mauricio Merino y Lourdes Morales, académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. La RRC es una red de segundo piso en tanto participan no sólo personas, sino también organizaciones y otras redes sociales. La red de especialistas en acceso a la información, académicos y periodistas *México Infórmate* y el *Colectivo por la Transparencia* integrada en ese momento por 14 organizaciones de la sociedad civil trabajan en la agenda de transparencia y acceso a la información. A este grupo, el Senado lo denominó como Grupo Redactor.<sup>236</sup> El borrador producto del trabajo de este grupo fue enviado a 20 especialistas en las materias de acceso a la información y protección de datos personales.

- Issa Luna Pla<sup>237</sup>
- Jacqueline Peschard Mariscal<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera,; de Gobernación Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Proceso/Dictamen\\_Materia\\_Transp.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Dictamen_Materia_Transp.pdf)

<sup>236</sup> Durante el desarrollo de esta investigación fui invitada a participar en este proceso como especialista en la materia y en representación de México Infórmate. Observé y participé activamente el proceso.

<sup>237</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/ILP.pdf>

- Ligia González Lozano<sup>239</sup>
- Lilia Vélez Iglesias<sup>240</sup>
- Lina Ornelas Nuñez<sup>241</sup>
- María Marvan Laborde<sup>242</sup>
- Maria Solange Maqueo Ramírez<sup>243</sup>
- Mariana Campos<sup>244</sup>
- Mariana Mora<sup>245</sup>
- Arturo Alcalde Justianiani<sup>246</sup>
- Eduardo Bohórquez<sup>247</sup>

---

<sup>238</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/JPM.pdf>

<sup>239</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/LGL.pdf>

<sup>240</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/LVI.pdf>

<sup>241</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/LON.pdf>

<sup>242</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MML.pdf>

<sup>243</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MSMR.pdf>

<sup>244</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MC.pdf>

<sup>245</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MM.pdf>

<sup>246</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/AAJ.pdf>

- Mauricio Merino Huerta<sup>248</sup>
- Miguel Pulido Jiménez<sup>249</sup>
- Ruben Minutti Zanatta<sup>250</sup>
- Sergio López Ayllón<sup>251</sup>
- Cedric Laurant<sup>252</sup>
- Isabel Davara Fernández de Marcos<sup>253</sup>

En las subsecuentes reuniones de trabajo de este grupo se revisaron los comentarios de los especialistas.

El 1 de diciembre, horas antes de publicar la iniciativa el 2 de diciembre, los partidos políticos introdujeron disposiciones normativas a solicitud del Consejero Jurídico de la Presidencia y otros actores como el Presidente del Banco de México. De las propuestas de la Consejería Jurídica se presentará el análisis más adelante. En relación con el Banco de México se introdujo la siguiente disposición:

“Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

---

<sup>247</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/EB.pdf>

<sup>248</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MMH.pdf>

<sup>249</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MPJ.pdf>

<sup>250</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/RMZ.pdf>

<sup>251</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/SLA.pdf>

<sup>252</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/CL.pdf>

<sup>253</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, Comité de Garantía y Acceso a la Información, “Observaciones de Expertos”. Disponible

en:<http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/IDFM.pdf>

IV.- Pueda dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;”

Es decir, en el proceso legislativo se buscó introducir una reserva demasiado amplia, general y categórica opuesta a los estándares internacionales que se analizan y discuten en el capítulo 4 de este trabajo de investigación. La estabilidad económica se refiere primordialmente a cuidar el valor del dinero a través del control de la inflación y del tipo de cambio. Se enfoca en garantizar la estabilidad de los precios para evitar la inflación, es decir, el aumento de los mismos. Además se enfoca en el equilibrio del tipo de cambio. De acuerdo con el Banco de México, la inflación genera un contexto de incertidumbre donde se impide la planeación económica y se afecta el valor del dinero a lo largo del tiempo.<sup>254</sup> Se considera como inflación el aumento de precios de todos los productos, hay elementos relacionados con las reformas estructurales que pueden reservarse bajo este supuesto bajo la excepción de la estabilidad económica, que también está relacionada con el nivel de inversiones extranjeras.

Por otro lado el tipo de cambio es determinado por factores externos como internos. La moneda mexicana ha enfrentado depreciaciones frente al dólar americano desde finales del año 2014 y uno de los factores que determina esta relación de proporción entre una moneda y la otra es la percepción internacional de la inestabilidad política y social que enfrenta México. Bajo estas condiciones y una reserva tan amplia, información relacionada con violaciones a derechos humanos, con desviación de recursos y temas de interés público podría también reservarse bajo la excepción de reservar información cuando pueda afectar la estabilidad económica.

Principalmente estas disposiciones fueron apoyadas por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido Verde Ecologista. La iniciativa fue presentada el 2 de diciembre y fue firmada por los senadores Arely Gómez González, Laura Angélica Rojas Hernández, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Pablo Escudero Morales, María Marcela Torres Peimbert, Dolores Padierna Luna, Isidro Pedraza Chávez, Angélica de la Peña Gómez y Zoé Robledo Aburto, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido

---

<sup>254</sup> <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/graficas-de-coyuntura/mercado-cambiario/tipos-cambio.html>

Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República.<sup>255</sup>

A partir de este momento, el proceso de discusión de la Ley General de Transparencia se cerró y eran negociaciones entre los partidos políticos y el poder ejecutivo las que dominaban la discusión para la definición de esta Ley. Fue a través de filtraciones a los medios de comunicación que los sectores y personas interesadas de la sociedad tuvieron conocimiento de los cambios que se estaban considerando y que podrían potencialmente frenar el acceso a la información pública. Esto generó una gran incertidumbre en relación con el tema y una creciente y diversificada demanda porque el proceso fuera público.

El tema que escapó a la protección del derecho fundamental de acceso a la información en la reforma constitucional, como se mencionó previamente fue precisamente el del recurso extraordinario concedido al Consejero Jurídico de la Presidencia de la República para combatir las resoluciones del organismo federal de transparencia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando considere que se pone en riesgo la seguridad nacional. La seguridad nacional es por sí misma un tema que tiende a funcionar como un paraguas bajo el cual se resguarda cualquier información incómoda que pretende reservarse.

Este caso muestra cómo pueden ser las reformas constitucionales tan amplias como las demandas sociales y las negociaciones partidistas lo permitan pero finalmente se vuelven inoperantes en la legislación secundaria. En la Ley General de Transparencia, cuando en lugar de regular y acotar este recurso para la Consejería Jurídica se pretendió extenderlo de tal forma que abría también a los nuevos sujetos obligados por la reforma constitucional la posibilidad de solicitar a la Consejería Jurídica la interposición de un recurso cuya justificación misma fue la de ser un recurso extraordinario que debía ser regulado específicamente en la Ley General de Transparencia.

---

<sup>255</sup> Iniciativa conjunta de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa\\_LGTAIP.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf)

La Consejería Jurídica en sus observaciones a la iniciativa firmada por los principales grupos parlamentarios y presentada el 2 de diciembre señaló:

En este sentido es preciso advertir que por virtud de la reforma constitucional en materia político electoral, corresponde a la Consejería Jurídica del Gobierno la representación de la Federación. En este sentido, el ejercicio de la atribución conferida al Consejero Jurídico no se circunscribe a la representación del Ejecutivo Federal, sino precisamente de la Federación, por lo que se considera oportuno contar con una norma legal cuyo único objeto es regular los avisos que los sujetos obligados habrán de plantear al Consejero respecto de aquellas resoluciones del organismo garante que a su juicio vulneran la seguridad nacional, sin que ello abra mayores espacios de judicialización del acceso a la información, pues sólo corresponderá al mismo sujeto facultado por la Constitución, determinar si se interpone o no el recurso.

Finalmente el dictamen de las Comisiones Dictaminadoras se aprobó el artículo 189 en los siguientes términos:

*Artículo 189. El Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto ponen en peligro la seguridad nacional.*

Una vez presentado el recurso, la Suprema Corte determinará de inmediato la suspensión de la ejecución de la resolución y tendrá 5 días para resolver su admisión o improcedencia.

Entonces, una conclusión a partir de la observación del proceso legislativo para reformar el marco normativo en materia de transparencia, es que el partido en el gobierno buscó fortalecer en la medida de lo posible el control del poder ejecutivo y no la protección de los derechos que se garantizan en las leyes de las distintas materias.

La legitimidad de la que ha gozado la transparencia y el acceso a la información la ha convertido en un tema al cual ningún partido político habrá de oponerse abiertamente.

En el proceso legislativo de la Ley General de Transparencia, múltiples ejemplos pueden identificarse en las discusiones que sostenía de forma privada el grupo parlamentario del PRI con el poder ejecutivo a través de la Consejería Jurídica. Además del recurso extraordinario de la Consejería Jurídica, los grupos parlamentarios del PRI y el PVEM intentaron y lograron introducir que las reservas en otras materias fueran aplicables cuando fueran opuestas a las disposiciones de la Ley General de Transparencia. Esto es, se anuló la prevalencia de la Ley especializada en materia de transparencia frente a otras leyes que cierran la información, en oposición a los estándares internacionales y al propio diseño institucional mexicano que como se ha mencionado ha tendido a fortalecer la especialización en materia de transparencia.

Además, los grupos parlamentarios del PVEM y el PRI buscaron introducir en el Sistema Nacional de Transparencia al poder ejecutivo, ya sea a través de la Consejería Jurídica, la Comisión Nacional de Gobernadores o el Consejo Nacional de Organización Contable donde participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobernadores de los estados, cuando la reforma constitucional buscó establecer mecanismos y espacios de coordinación entre los organismos de transparencia orientados a la definición de políticas nacionales de transparencia.

El poder ejecutivo a través de la Consejería Jurídica buscó cerrar la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos, incluso al punto de proponer la eliminación de la excepción de reserva de las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos que fue contemplada en México en la Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente desde 2002 en un contexto donde uno de los principales cuestionamientos que se hacían al Estado Mexicano se refería a la violación de los derechos humanos. El caso de la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa “Isidro Burgos”, generó el descontento social y las movilizaciones de miles de personas. Este caso también generó las condiciones para que se integrara un grupo de expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que acompañara a las autoridades mexicanas en el seguimiento de este caso. El Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI)

surge del acuerdo formalizado entre la CIDH, los representantes de las víctimas de Ayotzinapa y el Estado mexicano el 18 de noviembre de 2014 con la finalidad de proporcionar asistencia técnica para la búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero; así como las investigaciones y acciones que se adopten a fin de sancionar a quienes resulten responsables y, de igual forma, otorgar asistencia a los familiares de los estudiantes.<sup>256</sup> A seis meses de la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa, la Organización de Estados Americanos calificó como un crimen de lesa humanidad lo ocurrido en Iguala Guerrero, por ser un hecho que lastima y lesiona por su aberrante naturaleza a toda la humanidad. El gobierno mexicano ha sido cuestionado por Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos por las violaciones a derechos humanos que por acto u omisión comete el Estado Mexicano, y también ha sido retomado por medios de comunicación en distintos países.<sup>257 258 259 260</sup>

Fue por la exigencia de la sociedad que el Senado de la República volvió a abrir el proceso legislativo de la Ley General de Transparencia a discusión. Fue a partir de audiencias públicas y nuevos diálogos entre los senadores que se pudieron incorporar algunas disposiciones normativas para acotar la reserva, antes general de negar información cuando pudiera dañar la estabilidad económica. Esta exigencia se llevó a cabo en un segmento de la esfera pública. Un espacio que en determinadas situaciones (no en todos los medios masivos de comunicación) puede ser considerado diverso, plural y donde el diálogo entre la sociedad y el gobierno se lleva a cabo en términos horizontales, no bajo las condiciones impuestas por la clase política.

---

<sup>256</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Información Disponible en: [http://centroprodh.org.mx/GIEI/?page\\_id=15](http://centroprodh.org.mx/GIEI/?page_id=15)

<sup>257</sup> Michael E. Miller, *Mexico's Miserable Year*, Washington Post, Septiembre 25, 2015. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2015/09/25/mexicos-miserable-year/>

<sup>258</sup> Jan Martínez, *Caso Ayotzinapa. La hoguera que oscureció a México*. El País, 9 de mayo de 2016, El País. Disponible en: [http://elpais.com/tag/matanza\\_estudiantes\\_normalistas\\_iguala/a/](http://elpais.com/tag/matanza_estudiantes_normalistas_iguala/a/)

<sup>259</sup> David Agren, *No evidence of Mexico's 43 missing students' remains in rubbish, lab finds* Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2016/apr/09/mexico-ayotzinapa-43-missing-students-no-evidence>

<sup>260</sup> Randal C. Archibold, *43 missing students, a mass grave and a suspect: Mexico's Police*, The New York Times, Octubre 6, 2014 Disponible en: [http://www.nytimes.com/2014/10/07/world/americas/43-missing-students-a-mass-grave-and-a-suspect-mexicos-police-.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/10/07/world/americas/43-missing-students-a-mass-grave-and-a-suspect-mexicos-police-.html?_r=0)



Senadores del PAN como Laura Rojas y Marcela Torres Peimbert y del PRD como Alejandro Encinas y Zoe Robledo retomando las demandas de la sociedad civil presionaron a las comisiones dictaminadoras para que las posturas de cada actor que presentó observaciones a la Iniciativa se hicieran públicas en sus páginas.

La falta de división de poderes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo fue evidente en el tema de transparencia y la redefinición del marco constitucional y legislativo. Cada posición que planteó el Senado fue sometida a la aprobación de la Consejería Jurídica, a través del PRI y las negociaciones se llevaron a cabo de forma privada hasta que la presión social de ciertos sectores en un espacio de la esfera pública y la crisis de legitimidad que enfrentó el gobierno en 2014, aumentó la pertinencia para el ejecutivo y legislativo de volver a abrir el proceso. Desde 2014, instancias internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas calificó como profundamente perturbador el caso de Ayotzinapa.<sup>261</sup> Miles de personas se unieron a manifestaciones públicas por el caso Ayotzinapa.<sup>262</sup>

Es muy importante considerar la publicidad del propio proceso de desarrollo legislativo como un elemento que juega un contrapeso para tratar que el marco normativo se oriente efectivamente a proteger el bien jurídico tutelado, el derecho fundamental de acceso a la información, en este caso.

Un elemento que es importante considerar al analizar el proceso legislativo para la discusión y aprobación de la reforma de transparencia es la atención pública del tema. Caroline Beer<sup>263</sup> ha señalado que la presencia de atención pública tendrá efectos en la definición de las legislaciones aprobadas permitiendo que las discusiones se desvíen de planteamientos meramente idiosincráticos. El proceso legislativo para la discusión y

---

<sup>261</sup> Agencias La Jornada, *Califica la ONU de profundamente perturbador el Caso Ayotzinapa*, La Jornada, 13 de Noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/11/13/politica/010n2pol>

<sup>262</sup> José Antonio Belmont, Israel Navarro y Alma Paola Wong, *Estoy orgulloso de mi hijo donde quiera que esté*, Milenio, 22 de octubre de 2014. Disponible en: [http://www.milenio.com/df/marcha\\_normalistas\\_Ayotzinapa-luz\\_por\\_Ayotzinapa-normalistas\\_desaparecidos-Iguala\\_0\\_395360786.html](http://www.milenio.com/df/marcha_normalistas_Ayotzinapa-luz_por_Ayotzinapa-normalistas_desaparecidos-Iguala_0_395360786.html)

<sup>263</sup> Caroline Beer, *Gender Policy Innovation and Diffusion (Policy Learning) in the Mexican Federal System: The Case of Abortion*, University of Vermont, 2013.

eventual aprobación de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información contó con la atención y acompañamiento de grupos de la sociedad civil organizada Red por la Rendición de Cuentas, el Colectivo por la Transparencia, México Infórmate, ARTICLE 19, Fundar Centro de Análisis e Investigación, el Instituto Mexicano para la Competitividad, México Evalúa, académicos de la UNAM, el CIDE, entre otras universidades dieron seguimiento al proceso legislativo que definiría la Ley General de Transparencia.

En el caso de la reforma constitucional de 2014 y el proceso para la discusión y definición de la Ley General de Transparencia en 2015 se pueden advertir tres puntos en los cuales existieron tensiones y diferencias entre las fuerzas políticas y que en su implementación pueden tener efectos que limiten el acceso a la información.

1. Temas donde existe interés por favorecer el secreto como es el caso de los sujetos obligados (sindicatos, partidos políticos); reservas de información (estabilidad económica, seguridad nacional); información derivada de reformas estructurales como la energética o la reforma de telecomunicaciones; entre otros.

2. Diseño institucional de organismos de transparencia que faculte a éstos a funcionar como contrapesos de los poderes convencionales: ejecutivo, legislativo y judicial.

2.1. Integración de los órganos colegiados de conducción;

2.2. Facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad y resolución de controversias;

2.3. Procedimientos para la toma de decisiones de los órganos colegiados de conducción de los organismos de transparencia;

3. Transparencia del poder legislativo por existir conflicto de interés, y transparencia de procesos que puedan ser aplicables al mismo. Para la LXII Legislatura se aprobaron 2 mil 142.85 millones asignados al rubro de subvenciones a los grupos parlamentarios que no requieren ser comprobados en los términos de los mecanismos de fiscalización de la

normatividad vigente.<sup>264</sup> <sup>265</sup> En el dictamen aprobado en las comisiones dictaminadoras del Senado, se introdujo de último momento y a solicitud de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Unión, un artículo transitorio que señala que las obligaciones de transparencia del poder legislativo se deberían cumplir hasta que entraran en vigor la reestructuración administrativa y contable del Congreso de la Unión, sin determinar un plazo obligatorio para esto último, además; se introdujeron restricciones a la obligación de generar información. Durante las discusiones, los legisladores hicieron referencia expresa a sus propias facultades potestativas aduciendo la imposibilidad de generar información sobre las mismas. También se introdujo como reserva de información la que documente los procesos deliberativos, en donde podrían fácilmente situarse los mismos procesos legislativos de discusión y definición de leyes, como es el caso de la reforma de la transparencia por ejemplo.

---

<sup>264</sup> Angelle Hernández, *Poder Legislativo. Caro y Poco Transparente: Integralia*. El Financiero, 25 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/caro-y-poco-transparente-el-poder-legislativo.html>

<sup>265</sup> Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Senado de la República. Senador Javier Corral Jurado participa en la discusión de un dictamen por el que se expide la Ley General de Transparencia. Disponible en: <http://www.pan.senado.gob.mx/2015/03/sen-javier-coral-jurado-participa-en-la-discusion-de-un-dictamen-por-el-que-se-expide-la-ley-general-de-transparencia/>

## Tres elementos de la Ley General de Transparencia

Bases, principios y procedimientos



La heterogeneidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las 32 leyes locales de transparencia de las entidades de la república y el Distrito Federal hizo necesario que para promover la implementación de la reforma constitucional en 2014 se estableciera la obligación de la Ley General de Transparencia.

Tres temas fueron predominantes en la definición de la Ley General de Transparencia. Este análisis se realiza con base en el dictamen aprobado en el Senado de la República

el 12 de marzo de 2015 y que fue enviado en forma de Minuta para su discusión en la Cámara de Diputados<sup>266</sup>.

#### **2.5.2.1.1. Disposiciones reglamentarias del artículo sexto constitucional en lo relativo al derecho de acceso a la información**

En la reforma constitucional se introdujeron como sujetos obligados los órganos autónomos, los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza actos de autoridad con aplicación a los ámbitos estatales, locales y federal. Necesariamente la Ley General de Transparencia debía establecer los mecanismos para que las personas pudieran acceder a la información que generen, posean o administren a través de solicitudes de información que se ingresen a estas entidades de forma directa, además debían establecerse las obligaciones de transparencia. Existieron propuestas por parte del poder ejecutivo de tratar a los fideicomisos como sujetos obligados indirectos, es decir proponiendo que los sujetos obligados que aportaran el recurso para el fideicomiso fueran los que cumplieran con las obligaciones establecidas en la Ley.

En la Ley General de Transparencia debían establecerse los procedimientos para que los sujetos obligados documenten el ejercicio de sus facultades y funciones, además de precisar los supuestos bajo los cuales será procedente declarar la inexistencia de información. La Consejería Jurídica de Presidencia incluso propuso que no se introdujera disposición alguna que regulara esta disposición.

La declaratoria de inexistencia de información puede revelar tres problemas. Primero, que los funcionarios se resisten a entregar información con la que efectivamente cuentan y que por sus características debería ser pública. Segundo, que los sujetos obligados no

---

<sup>266</sup> Senado de la República, LXII Legislatura, “Dictamen de Primera Lectura, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53442>

cumplen con la obligación de documentar de sus procesos y toma de decisiones. Tercero, que la autoridad no está cumpliendo con sus responsabilidades y facultades.<sup>267</sup>

**E**ste documento contiene las observaciones del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

3

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p><b>Artículo 24.</b> <del>De conformidad con la normatividad aplicable, los sujetos obligados, deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.</del></p> <p>Artículo 25. Para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:</p> <p>X. Cumplir con las resoluciones <del>y recomendaciones</del> emitidas por los órganos garantes;</p> <p>XII. Difundir proactivamente información de interés público; y</p> <p>Artículo 26. El presente capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre sus integrantes.</p>	<p>Eliminar el artículo.</p> <p>Artículo 25. Para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:</p> <p>... X. Cumplir con las resoluciones emitidas por los órganos garantes;</p> <p>... XII. Difundir proactivamente información que cumpla con las características y criterios, conforme a la normatividad aplicable, para ser de interés público; y</p> <p>Artículo 26. El presente capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como establecer la <del>distribución de competencias y</del> las bases de coordinación entre sus integrantes.</p> <p><b>ARTICULO NUEVO:</b> Serán observadores permanentes del Sistema Nacional con derecho a voz:</p> <p>I. El Poder Legislativo Federal, a través de la Comisión Bicameral de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Gobierno Abierto.</p> <p>II. El Poder Ejecutivo Federal, a través del Consejo Jurídico del</p>

<sup>267</sup> Fundar Centro de Análisis e Investigación, “Reflexión sobre el Derecho de Acceso a la Información y la Iniciativa de Ley General de Transparencia”. Disponible en: [http://www.pan.senado.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2015/03/ReflexionesLeyGeneralTransparencia\\_FUNDAR\\_Feb2015.pdf](http://www.pan.senado.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2015/03/ReflexionesLeyGeneralTransparencia_FUNDAR_Feb2015.pdf)

### **2.5.2.1.2. Estándares Internacionales para la protección del Derecho de Acceso a la Información**

Entre otros puntos, debían establecerse límites a las excepciones para el acceso a la información establecidas en la Constitución como la seguridad nacional de forma acorde con el principio de máxima publicidad, además de establecer límites claros al recurso extraordinario concedido a la Consejería Jurídica para combatir las resoluciones del órgano de transparencia federal, esto no fue así en la Minuta del Senado de la República, aprobada en la Cámara de Diputados.

### **2.5.2.1.3. Diseño institucional y políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información pública**

El poder legislativo tenía la responsabilidad de echar a andar un sistema que permitiera la unificación del régimen de transparencia. El reto era establecer conforme al federalismo, un sistema nacional de transparencia. Durante todo el proceso de elaboración de la Ley General de Transparencia, primero a través de negociaciones privadas a través de los grupos parlamentarios del PRI y el PVEM y luego de forma pública la Consejería Jurídica pretendió incorporar al poder ejecutivo como integrante activo del Sistema Nacional de Transparencia.

**E**ste documento contiene las observaciones del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

<p>X. Cumplir con las resoluciones y <b>recomendaciones</b> emitidas por los órganos garantes;</p> <p>XII. Difundir proactivamente información de interés público; y</p>	<p>los sujetos deberán cumplir con las siguientes <b>obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:</b></p> <p>...                  X. Cumplir con las resoluciones emitidas por los órganos garantes;                  ...                  XII. Difundir proactivamente información <b>que cumpla con las características y criterios, conforme a la normatividad aplicable, para ser de interés público;</b> y</p>
<p>Artículo 26. El presente capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre sus integrantes.</p>	<p>Artículo 26. El presente capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como establecer <b>la distribución de competencias y</b> las bases de coordinación entre sus integrantes.</p>
	<p><b>ARTICULO NUEVO:</b> Serán observadores permanentes del Sistema Nacional con derecho a voz:</p> <p>I. El Poder Legislativo Federal, a través de la Comisión Bicameral de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Gobierno Abierto.                  II. El Poder Ejecutivo Federal, a través del Consejero Jurídico del Ejecutivo;                  III. El Poder Judicial de la Federación, a través del Comité a que hacer referencia el artículo 195 de la presente ley;                  IV. El Consejo Nacional de Armonización Contable; y                  V. La Conferencia Nacional de Gobernadores.</p>
<p>Artículo 30. El Sistema tiene como <b>atribuciones:</b></p> <p>IV. Establecer los criterios para el desarrollo de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;</p> <p>...  <b>En el desarrollo de los criterios a que se refiere la fracción IV participará</b></p>	<p>Artículo 30. El Sistema tiene como <b>funciones:</b></p> <p>IV. Establecer los criterios para <b>la publicación</b> de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;</p> <p>...  <b>Los acuerdos y demás determinaciones del Sistema que guarden</b></p>



# E

ste documento contiene las observaciones del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p><del>al menos un representante de cada uno de los integrantes del Sistema Nacional. Una que el Consejo Nacional apruebe las metodologías, estas serán obligatorias para todos los sujetos obligados.</del></p>	<p>relación con la información financiera de los entes públicos a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental, podrán aprobarse siempre y cuando el Consejo Nacional haya solicitado previamente la opinión del Consejo Nacional de Armonización Contable previsto en dicha ley, con el objeto de asegurar la adecuada coordinación entre ambos consejos y evitar posibles contradicciones y duplicidades en la regulación que rige la difusión de la referida información.</p>
<p>Artículo 32. El Consejo Nacional <del>podrá invitar</del>, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones, representantes de los sujetos obligados y representantes de la sociedad para el desahogo de las reuniones del Sistema Nacional.</p>	<p>Artículo 32. El Consejo Nacional <del>invitará</del>, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones, representantes de los sujetos obligados y representantes de la sociedad para el desahogo de las reuniones del Sistema Nacional.</p>
<p>Artículo 34. Los miembros del Consejo Nacional podrán formular propuestas de acuerdos o reglamentos internos que permitan el mejor funcionamiento del Sistema. <del>Ningún acuerdo o decisión tomada por el Consejo Nacional podrá restringir derechos establecidos en la presente ley.</del></p>	<p>Eliminar el segundo párrafo.</p>
<p>Artículo 39. ... El Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades Federativas deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la presente ley, las leyes federales y de las Entidades Federativas, según corresponda.</p>	<p>Artículo 39. ... El Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades Federativas deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la presente ley, las leyes federales y de las Entidades Federativas, según corresponda, <b>conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria.</b></p>
<p>Artículo 40. ... ... III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares en contra de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el capítulo II, del Título Octavo de la presente ley. V. Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal así como los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información; VI. Promover las controversias constitucionales <del>que se susciten entre el Instituto y un órgano constitucional autónomo o los Poderes Ejecutivo o Legislativo de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</del></p>	<p>Artículo 40. ... ... III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares en contra de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el capítulo III, del Título Octavo de la presente ley. V. Interponer, <b>mediante mayoría calificada de sus Comisionados</b>, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal así como los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información; VI. Promover, <b>mediante mayoría calificada de sus Comisionados</b>, controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción, I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

[Download \(PDF, 203KB\)](#)

Twe



Com  
Acce  
#Ley  
pan.



Los ii  
#Rei  
legisl  
desp

Abri



Perci  
empi  
trans

Abri

Twit

### 2.5.2.2. Implementación de la Ley General

No sobra decir que los responsables de supervisar, regular y obedecer el marco normativo en materia de transparencia en México se enfrentan a retos de aplicabilidad de la Ley General. El primero de ellos se relaciona con el énfasis en las acciones de coordinación que desde la reforma constitucional son ordenadas entre las diferentes autoridades que tienen competencia en las materias de archivos, protección de datos personales y acceso a la información, y entre el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos y los organismos de transparencia locales. El impacto del marco normativo en la implementación de la Ley General de Transparencia es elevado debido a que precisamente, el supuesto que justificó un diseño legal orientado a la definición de un sistema nacional fue precisamente la heterogeneidad de presupuestos y capacidades y técnicas institucionales de sujetos obligados y organismos de transparencia. En el federalismo esto supone que la coordinación entre el INAI y los organismos de transparencia locales debe respetar la esfera de competencias de transparencia de los institutos y comisiones de transparencia locales, pero además debe estar orientada a la protección más amplia de los derechos protegidos. Además, la falta del establecimiento de procedimientos específicos para regular el recurso para combatir las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como su obligación de proteger al mismo tiempo el derecho a la privacidad, a la autodeterminación informativa y el derecho de acceso a la información plantea un desafío para la amplia protección de estos derechos. Académicos como Mauricio Merino<sup>268</sup> y Jacqueline Peschard<sup>269</sup> señalaron su preocupación por las condiciones de sobre regulación y falta de recursos humanos, financieros, técnicos para implementar las disposiciones de la Ley General.

---

<sup>268</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas- Red por la Rendición de Cuentas, *Documento de Observaciones de Mauricio Merino sobre la propuesta de iniciativa de Ley General de Transparencia*, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MMH.pdf>, op.cit.

<sup>269</sup> Peschard Mariscal, Jacqueline, *Observaciones sobre la propuesta de iniciativa de la Ley General de Transparencia*. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/JPM.pdf>

Los hallazgos de este artículo refieren que si bien todos los actores involucrados reconocen la importancia del acceso a la información, de parte del partido que gobernó a México durante el régimen hegemónico, el PRI, y del Partido Verde Ecologista de México que ha operado desde su origen como un partido de coalición con el PRI, de las autoridades de la administración pública y actores que ejercen actos de autoridad prevalece una resistencia latente a las garantías amplias para asegurar el acceso a la información. Además fue evidente que existió una participación hasta un punto de invasión de competencia al poder legislativo por parte del poder ejecutivo que pudo ser contenida por los mecanismos de diálogo y deliberación que se implementaron para la definición de la Ley General de Transparencia, no así durante la reforma constitucional de transparencia cuando la Consejería Jurídica pudo colocar la disposición que permite que las resoluciones del organismo nacional de transparencia pudieran ser combatidas por las autoridades ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el proceso de la Ley General la discusión pública de las diferentes posiciones fue fundamental para la definición de la misma y es un método que tiene una utilidad comprobada, aunque sea en una medida limitada, que lo hace valioso para ser preservado y replicado en la definición de otros marcos normativos. Los mecanismos puntuales para gestionar las posturas opuestas en la mesa plural de redacción también resultaron ser útiles y pueden ser aprovechados y ajustados en otros procesos legislativos. Las minutas y el registro de los acuerdos tomados por sesión de trabajo son útiles para hacer constar y exigir los compromisos que adquirieron los tomadores de decisiones.

### Capítulo 3. El potencial democrático de los órganos de transparencia

En este capítulo se analizan las aportaciones democráticas de los organismos garantes del derecho de acceso a la información a partir de las concepciones teóricas y filosóficas que conciben a la democracia como un régimen que se orienta al autogobierno de los individuos a través de la mediación y funcionamiento de las instituciones públicas. En este capítulo se expone la relación que existe entre el acceso a la información y la democracia, entendida en el sentido amplio como gobierno participativo, deliberativo y que promueve la auto realización de las personas que conforman las sociedades y como un régimen que impone límites al poder a partir de las aportaciones de la tradición liberal con base en los planteamientos establecidos en el capítulo 1 de este trabajo.

Por una lado, señala Ávila, “El republicanismo como tradición política, subraya la importancia de lo colectivo y de la convivencia basada en reglas. Privilegia una idea de convicciones cívicas para la vida pública es decir para la vida basada en sociedad. [...] La tradición republicana reivindica la participación y el interés ciudadano para incidir en los asuntos públicos.”<sup>270</sup> Por otro lado el autor recupera la idea de la imposición de límites al poder como propósito del liberalismo.

Con base en la revisión de la teoría política que define a las formas de gobierno y regímenes políticos y establece atributos para la democracia, en este capítulo se propone que el funcionamiento de las instituciones encargadas de garantizar el derecho de acceso a la información potencian los atributos democráticos de este derecho. Por un lado los órganos de transparencia habrán de contribuir de forma acotada al ámbito deliberativo de la democracia, al determinar en una medida la publicidad o reserva de información que podrá ser parte de la esfera pública donde se llevará a cabo la discusión colectiva sobre temas de interés general. Sin acceso a información en posesión del Estado o de actores que realicen actos de autoridad y ejerzan recursos públicos se limita el conocimiento de temas que permitirían la deliberación pública y por ende también se limita la posibilidad de

---

<sup>270</sup> Guillermo Ávila, *Orígenes y fundamentos del derecho de acceso a la información* en Derecho de Acceso a la Información. La visión de los usuarios, Cecile Lachenal y Ana Joaquina Ruíz (coord.), Fundar-Gedisa, 2013, pp.30 y 37.

la participación de la sociedad que tiene el potencial de incidir en la toma de decisiones públicas que afecten la vida de las personas.

### **3.1. La injerencia de los órganos de transparencia en la esfera pública**

Es reconocido que la transparencia y el acceso a la información son elementos de la rendición de cuentas.

Sin embargo, pensar a la transparencia y el acceso a la información únicamente como medios para la rendición de cuentas es una visión que no considera plenamente la importancia democrática de la transparencia y el acceso a la información desde la perspectiva de los derechos humanos.

Es importante partir del entendimiento de que tanto la transparencia como el acceso a la información derivan de una concepción del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. En palabras de Ferrajoli, los derechos fundamentales son derechos que están adscritos a todos universalmente en cuanto a personas y por tanto son indisponibles e inalienables.<sup>271</sup> Señala el autor que “si queremos garantizar un derecho como ‘fundamental’ debemos sustraerlo tanto a la disponibilidad de la política como a la del mercado formulándolo en forma de regla general y por tanto confiriéndolo igualmente a ‘todos’.”<sup>272</sup>

Desde esta perspectiva, en palabras de Mendel podría señalarse: el marco normativo de acceso a la información “refleja el principio de que los organismos públicos no poseen dicha información en beneficio propio, sino para el beneficio de todos los individuos. En consecuencia, los individuos deben ser capaces de acceder a esta información, salvo que haya una razón de interés público para negar dicho acceso”<sup>273</sup> Toda esta construcción parte del principio “de reconocer que la democracia, e incluso todo el sistema de

---

<sup>271</sup> Luigi Ferrajoli, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Trad. Miguel Carbonell y Gerardo Pisarello, Ciudad de México, 2006, p.8.

<sup>272</sup> *Ibidem*.

<sup>273</sup> Toby Mendel, *Libertad de Información Derecho Humano Protegido Internacionalmente*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/1/cnt/cnt3.pdf>, p.42.

protección de los derechos humanos, no puede funcionar correctamente si no existe libertad de información.”<sup>274</sup>

Ya desde 1946, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la resolución 59(1) en la que estableció que la libertad de información<sup>275</sup> estrechamente vinculada con la información en poder del Estado “es un derecho humano fundamental y la piedra angular de todas las libertades a las que la ONU está consagrada”. Entendida en este sentido amplio, señala la UNESCO: “la información puede cambiar la manera en que vemos el mundo que nos rodea, nuestro lugar en él y la manera en que organizamos nuestras vidas para aprovechar el máximo los beneficios disponibles gracias a nuestros recursos locales. La adopción de decisiones basada en hechos puede modificar considerablemente nuestras perspectivas políticas, sociales y económicas.”<sup>276</sup>

En materia de derechos humanos, el centro es la persona sobre la cual se articulan los derechos fundamentales, el origen epistemológico del derecho de acceso a la información no puede dejar de tomarse en cuenta el efecto directo en la vida de las personas que tiene la libertad de información.

Por supuesto, la transparencia y el acceso a la información tienen además un potencial efecto en la reducción de la corrupción y en el fortalecimiento de un sistema de rendición de cuentas. Sin embargo, las definiciones más aceptadas de rendición de cuentas incorporan un elemento punitivo al cual no necesariamente debe estar asociado el valor social de la transparencia y acceso a la información. Schedler, por ejemplo, ha señalado: “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, a

---

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>275</sup> La UNESCO ha señalado que: “El derecho al acceso a la información puede interpretarse dentro de los marcos jurídicos que respaldan la libertad de información en lo que respecta a la información que está en manos de los órganos públicos, o en un sentido más amplio, incluyendo además la información de que disponen otras partes, caso en el cual se vincula directamente a la libertad de expresión.”

<sup>276</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009001/themes/access-to-information/>

justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”<sup>277</sup> Este autor concibe a la rendición de cuentas como un concepto que se integra por dos componentes:

1) *Answerability*: Incluye las dimensiones informativa y argumentativa de la rendición de cuentas, es decir “el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios”, así como “el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder”. Dice Schedler que “si pensamos la transparencia desde esta perspectiva, desde las razones públicas que justifican las decisiones públicas, nos adentramos al terreno difícil, pero fértil de la democracia deliberativa.”<sup>278</sup>

2) *Enforcement*: Contiene una dimensión punitiva, donde los funcionarios públicos asuman la consecuencia de sus actos incluyendo aún sanciones negativas.

Aunque el autor reconoce que la rendición de cuentas es un término radial en términos de Wittgenstein, es decir que no es un concepto que requiere de la presencia estricta de todos sus atributos, también señala que sin la amenaza de sanciones, “la denuncia del ilícito deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario”. “Carente de capacidad de castigo, la rendición de cuentas se convierte en una empresa sin consecuencias.”

La posibilidad de discutir asuntos de interés general depende de la información que el Estado ponga a disposición del público a través de mecanismos de transparencia y acceso a la información. Ya sea que las autoridades públicas o entidades que manejen recursos públicos divulguen información o a través de respuestas a solicitudes de información una amplia gama de información podrá potencialmente circular en la esfera pública de deliberación.

Uno de los filtros para distinguir los temas de esfera pública radica precisamente en que en este territorio se tratan temas relacionados con la función del Estado y su impacto en la

---

<sup>277</sup> Andreas Schedler, *Ideas para desordenar las ideas*, en *Libros, Autores e Ideas*, Mauricio Merino (coord.), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Transparencia*, p. 70.

<sup>278</sup> *Ibidem*.

sociedad. Con la participación de mediadores como son los medios de comunicación, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y/o ciudadanos interesados en diversos temas que implican la participación del Estado la información de interés público podrá ser conocida y discutida en la esfera pública, entendida como un territorio multidimensional, en donde circulan información e ideas relativas al ámbito de la deliberación en palabras de Trejo<sup>279</sup>. Contar con el insumo primario de información del Estado que cuente con atributos de certeza, oportunidad y veracidad es un principio de la esfera pública que a su vez está anclada en una concepción muy amplia de la democracia donde se privilegia la participación en la toma de decisiones y se entiende que la soberanía no puede ser cedida a los gobernantes en turno.<sup>280</sup>

### **3.2. Los órganos garantes y el régimen de transparencia**

Las instituciones de transparencia forman parte del régimen democrático que buscará dotar de reglas del comportamiento a los actores con el fin favorecer el acceso a la información.

En este punto se plantea que los órganos de transparencia tienen injerencia en la definición del régimen democrático entendido como: “Un conjunto de modelos que determina los métodos de acceso a los principales cargos públicos; las características de los actores admitidos o excluidos de este acceso; las estrategias que los actores pueden usar para lograr el acceso; y las normas que se siguen en la toma de decisiones de compromiso público”.<sup>281</sup> Las instituciones de transparencia contribuyen a la segunda parte de la definición de Schmitter y Lynn en lo relativo al acceso a la información: “Para funcionar adecuadamente, el conjunto debe de estar institucionalizado, es decir, los diversos modelos deben ser habitualmente conocidos, practicados y aceptados por la

---

<sup>279</sup> Raúl Trejo Delarbre, “Internet como expresión y extensión del espacio público”, Revista MATRIZES, Vol.2, No. 2, 2009.

<sup>280</sup> De acuerdo con Aristóteles los principios son las partes esenciales y primeras de donde proviene una cosa Aristóteles, *Metafísica*, libro V, 1

<sup>281</sup> Schmitter Philippe C, y Terry Lynn Karl, ¿Qué es y qué no es la democracia? en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p.38.



mayoría de los actores, cuando no por todos. [...].”<sup>282</sup> Muchas de las funciones que forman parte del mandato de los órganos de transparencia están orientadas precisamente a la definición y generalización de patrones de conducta que al favorecer el acceso a la información permitirán el funcionamiento de un régimen democrático con atributos sustantivos que incluyen las libertades fundamentales y la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

En el presente esquema se propone que los órganos de transparencia podrán colocar sus aportaciones democráticas en el ámbito procedimental proveyendo de reglas y condiciones para un efectivo acceso a la información.

Se entiende como un régimen de transparencia: Un conjunto de reglas que debe ser interiorizado por los servidores públicos y la sociedad, y que parte del entendimiento de que la información generada por las autoridades públicas y sujetos obligados del marco normativo de transparencia es pública por naturaleza y su publicidad debe ser privilegiada frente a la reserva de información.

Además de este principio general, el régimen de transparencia incluye el uso de sistemas, modelos y métodos para dar cumplimiento cabal a las obligaciones derivadas del derecho fundamental de acceso a la información, como son los portales de información y los sistemas electrónicos de solicitudes de información, así como el establecimiento de criterios para atender a las personas que requieren información de estos sujetos obligados, ya que la transparencia y el acceso a la información también son un elemento de la relación entre la sociedad y el Estado.

Un régimen de transparencia implica la implementación de una política de transparencia que en palabras de Merino<sup>283</sup> involucra la generación, uso y divulgación de la información

---

<sup>282</sup> *Ibidem*.

<sup>283</sup> Mauricio Merino, *Muchas políticas y un solo derecho*, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/9.pdf> y

“*La transparencia como política pública*” Siglo XXI, 2008 . Coautores: Merino, Mauricio, En más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Siglo XXI, México D.F. 2008.

gubernamental para aprovecharla como un insumo que favorezca a la sociedad y a las propias instituciones.

Dependiendo de la forma en que las autoridades públicas o entes con recursos y funciones públicas comuniquen sus funciones y sus erogaciones del presupuesto público, la sociedad que tiene relación directa o indirecta con éstos podrá definir su propia apreciación de las mismas, lo cual tendrá un impacto en el nivel de confianza de las instituciones y entes que realizan funciones públicas por parte de la sociedad.

### **3.3. Régimen de transparencia**

1. Conjunto de instituciones que implementen el marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información
2. Conjunto de reglas interiorizado por servidores públicos y sociedad
3. Principio de máxima publicidad
4. Sistemas y métodos para dar cumplimiento a obligaciones derivadas DAI
5. Política pública: generación, uso y divulgación de la información gubernamental para aprovecharla como un insumo que favorezca a la sociedad y a las propias instituciones.

Este trabajo de investigación propone que los órganos de transparencia son instituciones que benefician al régimen democrático, se entiende que no son una fuente directa de democracia pero se considera que su papel podrá beneficiar un funcionamiento democrático que favorezca los límites al poder, la publicidad de información relevante que al colocarse en la esfera política sirva de insumos al ámbito deliberativo de la democracia, y establecer parámetros de comportamiento que en la práctica favorezcan la operación democrática del régimen.

Los órganos de transparencia forman parte del conjunto de instituciones que tienen el potencial de favorecer una democracia deliberativa y son canales de mediación entre el gobierno y la sociedad a partir de información. En la discusión sobre el alcance de las aportaciones democráticas de los órganos de transparencia a partir de la definición de

patrones que favorezcan el acceso a la información es necesario señalar que se entiende que no todo depende de estas reglas y patrones, sino que es imperativa la existencia de personas se orienten hacia la participación, entre otros valores democráticos, y que en gran medida el éxito de la definición de estos patrones dependerá del contexto económico, político y social.

Este capítulo establece la definición de las variables consideradas en el estudio en torno a factores que puedan ser medibles y analizables de forma que las variables sean claramente identificadas. Las variables e indicadores de este estudio se derivan de la observación empírica sobre el funcionamiento de los órganos de transparencia y sus potenciales aportaciones a una democracia deliberativa y de calidad.

Este apartado busca dar cuenta del “proceso en virtud del cual, una observación, una idea, y/o un concepto, es susceptible de someterse a medición”.<sup>284</sup>

En este trabajo de investigación se propone que las funciones sustantivas que desarrollan los órganos de transparencia y que se relacionan con el potencial del derecho de acceso a la información como un elemento democrático pueden ser evaluadas a partir de los siguientes indicadores. Los indicadores se relacionan con la definición de patrones y reglas de comportamiento derivadas de la implementación de funciones de los órganos de

---

<sup>284</sup> Sociocultural Project, *Construcción de Indicadores e Índices Sociales*. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/7469636/Construccion-de-indicadores-e-indices-sociales>

transparencia; y con su función de discutir y en su caso determinar la publicidad de información como parte de su función de resolución de controversias.

### 3.4. Marco metodológico para medir aportaciones democráticas de los órganos de transparencia.

**Tabla 4. Marco metodológico para medir aportaciones democráticas de los órganos de transparencia.**

<b>Marco metodológico para medir aportaciones democráticas de los órganos de transparencia</b>			
<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Descriptor</b>	<b>Fuentes</b>
<b>Promoción del derecho de acceso a la información</b>	Número de solicitudes de información per cápita	Número de solicitudes de información ingresadas divididas entre la población del estado	Sistema electrónico de solicitudes de información/INEGI
	Actividades de Promoción del derecho de acceso a la información	Tipo de actividades de promoción llevadas a cabo por los órganos de transparencia	Solicitudes de información, Informes de órganos garantes, INOGDAI
<b>Funciones de regulación y supervisión de los órganos de transparencia</b>	Emisión de documentos normativos que regulan las obligaciones de los sujetos obligados establecidos en la Ley de Transparencia	Tipo de documentos normativos emitidos por los órganos de transparencia para verificar el alcance en la práctica de las funciones regulatorias de los órganos de transparencia	Portales de transparencia de los órganos de transparencia
	Instrumentos de evaluación de obligaciones de transparencia	Instrumentos de evaluación de obligaciones de transparencia	Portales de transparencia de órganos de transparencia
<b>Funciones cuasijurisdiccionales de los órganos de transparencia</b>	Aplicación de principios constitucionales para la resolución de controversias	La resolución se basa en el principio de máxima publicidad	Resoluciones de los procedimientos de revisión

	Aplicación del control de convencionalidad por parte de los órganos garantes	La resolución se fundamenta en los tratados internacionales	Resoluciones de los procedimientos de revisión
	Sentido de la resolución	¿La resolución ordena reposición de procedimientos en el trámite de la solicitud de información o discute la publicidad o no de la información solicitada?	Resoluciones de los procedimientos de revisión.

**Fuente: Elaboración propia.**

En lo referente a la promoción del derecho de acceso a la información el esquema únicamente considera el número de solicitudes de información entre la población del Estado. Este es un *proxy* para tratar de medir el grado en que la población ejerce su derecho de acceso a la información. Además se incorpora un sencillo indicador del tipo de acciones de promoción al cual se le asigna una escala en función de su complejidad y alcance.

Para medir las aportaciones de los órganos de transparencia que derivan de sus funciones de supervisión y regulación se proponen también escalas para situar la función de los órganos de transparencia mismas que se describen más adelante en el presente capítulo.

En el ámbito de la deliberación medido a partir de las funciones materialmente jurisdiccionales de los órganos de transparencia se evaluó si los órganos de transparencia han podido analizar y determinar si la información solicitada tiene el carácter de ser reservada o confidencial o si las resoluciones que emiten se acotan únicamente a ordenar la reposición de procedimientos. En México el modelo de operación de los órganos de transparencia se ha orientado hacia la definición de órganos de conducción de estas instituciones integrado por órganos colegiados de deliberación. Hay una aportación al ámbito deliberativo de la democracia en las discusiones de estos

órganos colegiados cuando se tratan asuntos relacionados con la publicidad de la información. En estos actos de deliberación interna estrechamente relacionados con la función de resolución de controversias, existe una contribución a la deliberación al habilitar la posibilidad de que temas de interés general puedan discutirse en la esfera pública. Los resultados de este indicador surgen a partir de una muestra de resoluciones de los órganos de transparencia que se detalla más adelante. Debido a la extensión de los casos revisados las variables de esta sección se desarrollan por cada una de las entidades federativas revisadas y el Distrito Federal, ahora denominado Ciudad de México.

### **3.5. Importancia de la función de resolución de controversias**

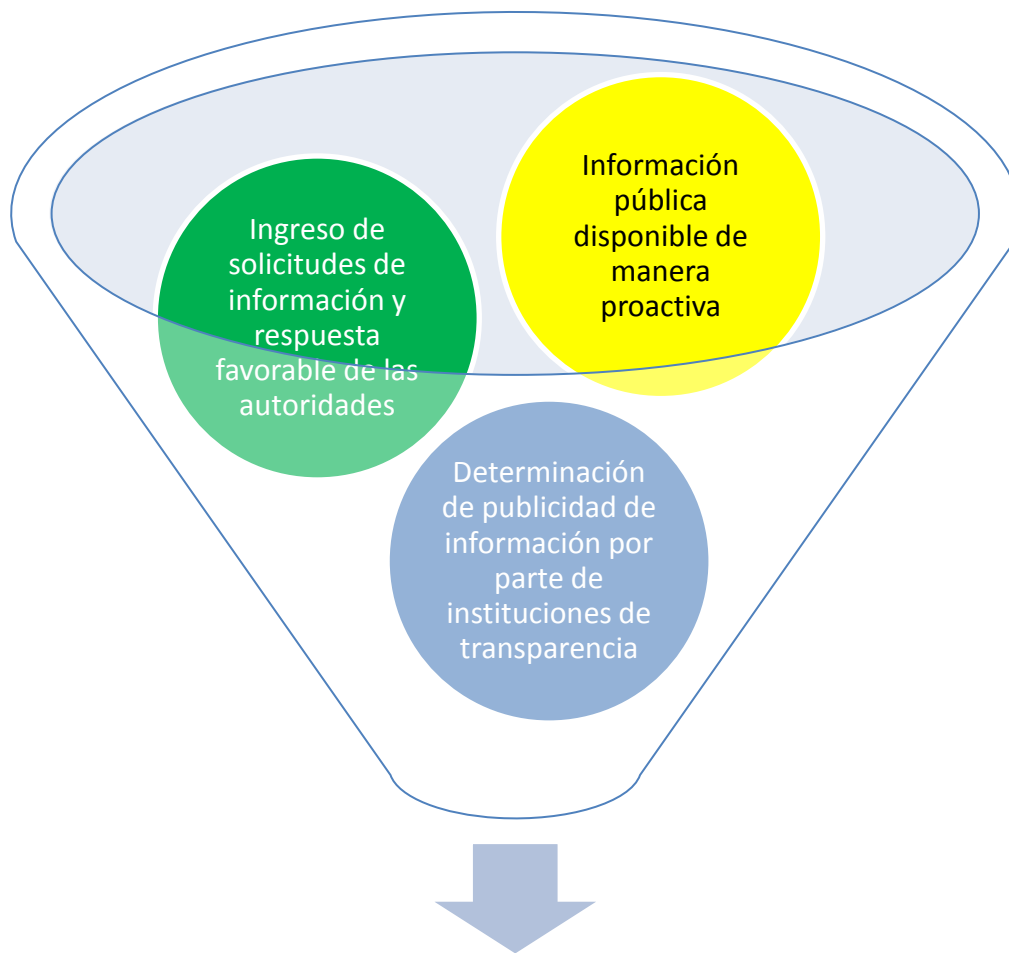
En este trabajo de investigación se considera que la función de resolución de controversias entre personas que solicitan información y autoridades que niegan el acceso a la misma es fundamental ya que forma parte total de la protección del derecho de acceso a la información encomendada a los órganos de transparencia. Como se explicó en el capítulo precedente relacionado con el desarrollo positivo del derecho de acceso a la información, el modelo mexicano se ha orientado hacia el reconocimiento de este derecho como un derecho fundamental que implica para las autoridades del Estado Mexicano dos obligaciones básicas. La primera relacionada con la obligación de difundir información que debe ser de dominio público y la segunda, de establecer mecanismos para resolver solicitudes de información que presentan las personas.

En este trabajo de investigación se recupera el siguiente planteamiento: para que el derecho de acceso a la información alcance su pleno potencial democrático se necesitan leyes e instituciones sólidas que favorezcan la apertura de información, funcionarios capacitados y con voluntad política suficiente para hacer una implementación progresiva del marco normativo de transparencia; y ciudadanos proclives a la participación y deliberación democrática. En este sentido, se considera importante proponer el siguiente ciclo de información que llegará efectivamente a la sociedad.

Primero, se deberá cumplir la condición de que las autoridades públicas difundan información sobre sus funciones y recabada en el ejercicio de funciones, por ejemplo: información relacionada con los servicios de salud e información relacionada con las estadísticas de problemas de salud pública identificados por las autoridades de este ámbito. Esta información deberá estar accesible en distintos medios para que esté a disposición de la mayor parte de la población posible. En esta etapa del ciclo de información hay un mayor número de población susceptible a ser informada.

Segundo, se deberá cumplir con la condición de contar con mecanismos que permitan el ejercicio del derecho de acceso a la información, a través del ingreso y solventación de solicitudes de información. Además deben existir ciudadanos dispuestos e interesados a ingresar solicitudes de información. De estos ciudadanos interesados en los asuntos públicos que ingresan solicitudes de información, únicamente una proporción de estos encontrará respuestas a sus cuestionamientos. En esta etapa la mayor parte de la posibilidad de tener acceso a la información recae en los funcionarios públicos o sujetos obligados del marco normativo de transparencia. En esta fase, sólo un porcentaje de la población que ingresa estas solicitudes de información será susceptible de ser informada.

Tercero, cuando las personas deciden ejercer su derecho a ser informados a través de solicitudes de información y la autoridad les niega el acceso a la misma, dependerá de las instituciones de transparencia determinar la publicidad de información solicitada. Por lo tanto se considera que el papel de los órganos de transparencia es especialmente relevante para fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información y con ello fortalecer una sociedad participativa que promueva una democracia deliberativa en favor del bien común.



**Personas informadas a través del régimen de transparencia y acceso a la información**

En este capítulo se analiza la relación que existe entre las condiciones legales que existían en el 2013 para los órganos de transparencia estudiados: 1) el tipo de nombramientos de los titulares de los órganos, 2) la característica de sus decisiones de ser definitivas e inatacables en la ley y 3) la capacidad de sanción en el desempeño de los órganos de transparencia en materia de promoción del derecho de acceso a la información, regulación, funciones cuasi jurisdiccionales y evaluación de los sujetos obligados. En este sentido se propone un esquema de investigación que relaciona



componentes legales de los órganos de transparencia con las funciones con contenido democrático de los mismos.

### **3.6. Casos y Variables independientes.**

La selección de casos se basa en 3 características específicas, denominadas variables independientes porque se consideran como dadas. Se eligieron 3 tipos de casos: 1) órganos garantes con autonomía constitucional—que no dependen de ninguno de los poderes-, órganos que dependen del ejecutivo local, y órganos que dependen del poder legislativo.

El segundo criterio estará basado en la revisión de las características de las resoluciones de estos órganos garantes, es decir si son definitivas e inatacables para las autoridades públicas, o si sus resoluciones pueden ser combatidas en tribunales administrativos o ante el poder judicial.

El tercer criterio es construido en base a la facultad de sanción de estos órganos. En este sentido se identifican 3 criterios de selección: 1) órganos garantes sin facultades para denunciar cualquier infracción a la ley, a las autoridades competentes o facultad directa de sanción; 2) órganos garantes con facultades para denunciar infracciones a la ley a las autoridades competentes; y 3) órganos garantes con facultades de sanción directa.

Este trabajo de investigación propone que existe una relación entre nombramientos independientes de los titulares de los órganos garantes, la definitividad de sus resoluciones y el sistema de sanciones que incide en un desempeño de los órganos de transparencia orientado hacia la definición de patrones que podrán favorecer la apertura de información, así como a la aportación de insumos que posibiliten la deliberación pública de integrantes de la sociedad proclives al diálogo. Parto de la premisa de que los nombramientos donde participa el poder legislativo de forma activa aseguran un mayor nivel de independencia de los titulares de los órganos garantes frente a las autoridades públicas que emergen del poder ejecutivo. Pauner, en su análisis sobre los nombramientos de los órganos independientes del poder ejecutivo en España señala que

“los entes independientes surgen de la necesidad de garantizar la neutralidad en el ejercicio de determinadas funciones de garantía de derechos y libertades y/o para promocionar la eficacia en la gestión pública mediante la vigilancia de sectores[...] Estas funciones vendrán a desarrollarse al margen de la influencia de los partidos políticos y, para ello, se confía en el ‘gobierno de los sabios’, es decir en organismos que, bajo la dirección de un grupo de expertos, aplican criterios técnicos y objetivos a la hora de decidir cuya legitimidad se resolvería en base al saber y la imparcialidad de sus miembros.<sup>285</sup>

En algunos casos, la materia de transparencia y acceso a la información pública es un nicho donde se disputa la publicidad o reserva de información entre los sujetos obligados y la sociedad, por ende la definitividad de las resoluciones de los órganos de transparencia es de primordial importancia. Esta se refiere a que las resoluciones de las instituciones especializadas en materia de transparencia son la última instancia de decisión para las autoridades públicas.

Las sanciones se consideran como positivas ya sea de forma directa o indirecta.

En este trabajo de investigación se considera que a mayor independencia de los titulares de los órganos de transparencia, un marco normativo que establezca la definitividad de las resoluciones de estos órganos y facultades de sanción, existirá un mejor desempeño de los órganos de transparencia en términos de sus funciones democráticas.

Así, se buscó establecer una relación entre nombramientos de los titulares de los órganos de conducción que recaigan primordialmente en el poder legislativo; la definitividad legal de las resoluciones de estos órganos y la capacidad de sanción ya sea directa o indirecta en el desempeño de las funciones de estos órganos de transparencia. Para el análisis de la información se utilizan métodos cualitativos y cuantitativos.

Para 2013, se realizó la evaluación de los órganos garantes de los siguientes estados:

---

<sup>285</sup> Pauner, Christina, “La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres del control gubernamental: Parlamento y administraciones independientes, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 19, 2007, pp. 329-345; p. 331.

### 3.6.1. Selección de casos

**Tabla 5. Criterios de los casos seleccionados**

CASO	AUTONOMÍA	NOMBRAMIENTOS	DEFINITIVIDAD E INATACABILIDAD DE RESOLUCIONES	SANCIONES
DISTRITO FEDERAL	SI=1	LEGISLATIVO	SI=1	VISTA CONTRALORÍA=1
CHIHUAHUA	SI=1	LEGISLATIVO	NO=0	SANCIÓN DIRECTA=1
GUERRERO	NO=0	LEGISLATIVO	NO=0	VISTAS Y MEDIDAS DE APREMIO=1
CHIAPAS	NO=0	EJECUTIVO LEGISLATIVO	NO=0	NO=0

Fuente: Elaboración Propia

**Tabla 6. Descripción de las características legales de los casos seleccionados**

ENTIDAD FEDERATIVA	NATURALEZA DEL ÓRGANO GARANTE	NOMBRAMIENTOS	DECISIONES DEFINITIVAS COMBATIBLES ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES	SANCIONES DIRECTAS O INDIRECTAS
DISTRITO FEDERAL	Órgano autónomo del Distrito Federal	Mayoría calificada de la Asamblea Legislativa	Decisiones, definitivas, inatacables y obligatorias para los sujetos obligados	El Instituto dará vista o denunciará ante las autoridades competentes, cualquier conducta prevista.
CHIHUAHUA	Autonomía en la constitución local	Voto de las dos terceras partes de las y los Diputados presentes en el Congreso del Estado	La Ley no establece la definitividad de las resoluciones del Instituto	Facultad de sanción directa
GUERRERO	Organismo público autónomo con personalidad jurídica, autonomía operativa, de decisión y administrativa.	Designados por las dos terceras partes de las y los diputados presentes en el Congreso Local	Las resoluciones del Instituto podrán ser controvertidas por las partes ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado	El Instituto da vista a la autoridad competente. La ley dota al Instituto de La facultad de dictar medidas de apremio.

<p><b>CHIAPAS</b></p>	<p>Organismo público descentralizado no sectorizable de la referida administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión</p>	<p>Los consejeros serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quienes deberán ser ratificados por el Congreso del Estado, o en su caso por la Comisión Permanente, por mayoría calificada de votos de los diputados presentes.</p>	<p>Las resoluciones del Instituto serán definitivas. Los interesados afectados podrán promover contra la resolución que le cause agravio, el recurso revisto en el Libro Segundo, Título I, Capítulo I, de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.</p>	<p>Las sanciones son aplicadas conforme la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Chiapas.</p>
-----------------------	--	---	--	---

**Fuente:** Elaboración propia con información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Dirección General de Capacitación, Promoción y Relaciones Institucionales. Dirección de Relaciones Interinstitucionales y Públicas, Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación, Julio 2013.

### **3.6.2. Disposiciones Legales relacionadas con las variables: Independencia, Resoluciones Definitivas y Facultad de Sanción.**

#### **3.6.2.1. Distrito Federal<sup>286</sup>:**

##### **Antecedentes:**

El primer antecedente de un órgano garante en el Distrito Federal es el Consejo de Información Pública (CONSI) como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que estaba integrado por los representantes de los Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Autónomos del Distrito Federal, así como los representantes de la sociedad civil. En julio de 2005 se aprobaron reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal que crearon el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF). Esta Ley fue reformada nuevamente en marzo de 2008, y posteriormente en agosto de 2011 y marzo y agosto de 2014. Los nombramientos en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales fueron muy cuestionados en sus distintas etapas. Para la primera configuración del Pleno se interpusieron amparos en contra de la remoción de una de las representantes<sup>287</sup> del CONSI que finalmente terminó ocupando un lugar en el pleno del nuevo Instituto. Al terminar el periodo de los primeros 5 comisionados del INFODF, el proceso de selección del segundo Pleno y la designación de sus titulares por parte de la

<sup>286</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, [http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=9&Itemid=293](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9&Itemid=293)

<sup>287</sup> Israel Yañez, *Gana Pérez-Jaén litigio a la ALDF; la Suprema Corte ratifica amparo*, crónica.com.mx 25 de noviembre de 2006 <http://www.cronica.com.mx/notas/2006/273058.html>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue muy cuestionado porque se puso en duda la independencia de los Comisionados electos por el poder legislativo y porque no se consideró la perspectiva de género en la integración del órgano colegiado de conducción.

### **Reconocimiento de autonomía**

El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal era considerado, hasta agosto de 2014, por el Artículo 63 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal como un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública.

### **Designación de las y los integrantes de los órganos de conducción**

La integración del órgano de conducción del Instituto se lleva a cabo a través de la designación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que a través de las Comisiones Unidas de Administración Pública Local y de Transparencia a la Gestión emitirán convocatoria pública abierta. La convocatoria establecerá plazos, lugares y horarios de presentación de las solicitudes, y se publicará en los tres diarios de mayor circulación en el Distrito Federal. Posteriormente las Comisiones Unidas realizarán la selección de aspirantes a comisionados y remitirá su propuesta al Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que éste, con base en la trayectoria de las y los candidatos realice la designación correspondiente. La Ley del Distrito Federal en materia de transparencia prevé que en la integración del Pleno exista equidad de género. Además la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental LTAIPDF dota a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la competencia de designar al Presidente del Pleno del InfoDF. Esta disposición tiene el objetivo de favorecer el equilibrio en el órgano colegiado evitando que la decisión sobre el nombramiento del Presidente o Presidenta divida a éste.

### **Definitividad de las Resoluciones**

El Artículo 88 de la citada Ley señala: Las resoluciones que emita el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes Obligados. Los particulares sólo podrán impugnarlas mediante juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

### **Apartado de sanciones**

Por otra parte, Artículo 94 señala que el Instituto dará vista o denunciará ante las autoridades competentes, cualquier conducta prevista en el artículo anterior y aportará las pruebas que considere pertinentes. Los órganos de control interno entregarán semestralmente al Instituto, un informe estadístico de los procedimientos administrativos iniciados con motivo del incumplimiento de la presente Ley y sus resultados. Esta información será incorporada al informe anual del Instituto.

### **3.6.2.2. Chihuahua<sup>288289</sup>**

#### **Reconocimiento de autonomía**

En el Estado de Chihuahua, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue publicada el 15 de octubre de 2005 durante la administración de José Reyes Baeza. Desde su publicación en el 2005, el Artículo 43 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua señaló que el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y la Información Pública es un organismo público autónomo, creado por disposición expresa de la Constitución Política del Estado, depositario de la autoridad en la materia, con personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios.

#### **Designación de las y los integrantes del órgano de conducción**

Cada uno de las y los consejeros será designado por el Congreso del Estado mediante el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Junta de Coordinación Parlamentaria. Se invitará a los ciudadanos mediante convocatoria suscrita por los titulares de los tres Poderes del Estado, que se publicará en los medios de comunicación impresos de mayor circulación en el Estado.

---

<sup>288</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. [http://portaladm.chihuahua.gob.mx/atach2/ichitaip/uploads/FRACCION\\_I/NORMATIVIDAD/Ley\\_Transparencia%2025%20sep%202010.pdf](http://portaladm.chihuahua.gob.mx/atach2/ichitaip/uploads/FRACCION_I/NORMATIVIDAD/Ley_Transparencia%2025%20sep%202010.pdf)

<sup>289</sup> Durante 2006, periodo previo a la aprobación de la segunda reforma constitucional en materia de transparencia, el gobernador de Chihuahua Reyes Baeza presentó junto con el gobernador de Veracruz, Fidel Herrera; la gobernadora de Zacatecas, Amalia García; el gobernador de Aguascalientes, Armando Reynosa; y el entonces jefe de gobierno Alejandro Encinas una propuesta de reforma constitucional denominada como iniciativa Chihuahua que fue presentada a la LX Legislatura. Para mayor información ver: [inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf)

a) Se formará una comisión especial integrada por dos representantes del Poder Ejecutivo; dos del Poder Judicial y, en el caso del Poder Legislativo, por el Presidente del Congreso y los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, o por quienes éstos designen.

b) Dicha comisión realizará, con el apoyo de instituciones de educación superior del Estado, un examen de conocimientos a las y los aspirantes. A su vez revisará los perfiles, celebrará una o varias entrevistas con las y los aspirantes, las cuales serán públicas y, en su caso, realizará las evaluaciones que considere pertinentes.

c) La comisión, por consenso, integrará un listado con 20 candidatos de entre las y los aspirantes y lo turnará a la Junta de Coordinación Parlamentaria, acompañado de un informe en el que se asienten los motivos por los cuales fueron seleccionados.

d) La Junta de Coordinación Parlamentaria, analizará dicho listado y enviará una relación de 10 candidatos a la consideración del Pleno, con el propósito de que éste designe a los Consejeros y determine quienes serán propietarios y suplentes. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua incorpora la previsión de que en la conformación del Consejo General del Instituto, no habrá más del sesenta por ciento de consejeros de un mismo género, tanto de los propietarios como de los suplentes.

### **Definitividad de las resoluciones**

La Ley no establece la definitividad de las resoluciones del Instituto.<sup>290</sup>

### **Apartado de sanciones**

El Instituto tiene la facultad directa de sanción. La Ley de Transparencia del Estado señala como atribución del órgano: Conocer e investigar de oficio o por denuncia, los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a esta Ley y demás disposiciones de la materia y, en su caso, aplicar las sanciones que corresponda. El artículo 57 señala:

**ARTÍCULO 57.** El Consejo General determinará y aplicará las siguientes sanciones:

I. Amonestación verbal.

---

<sup>290</sup> Como respuesta a la solicitud de información 078752014 donde se solicitó el número de resoluciones combatidas por los sujetos obligados en otras instancias, el órgano de transparencia señaló que no existía información relacionada. No se cuenta con acuse de recibo porque contestaron en el mismo sistema sin adjuntar documentos. Al dar aceptar, ya no se puede acceder a la información.

II. Extrañamiento por escrito.

III. Extrañamiento por escrito y multa de 150 a 1500 veces el salario mínimo general vigente en la Capital del Estado de Chihuahua.

IV. Separación temporal del cargo público hasta por seis meses.

V. Separación definitiva del cargo público.

VI. Inhabilitación para el ejercicio de un cargo público, hasta por seis años.

VII. En caso de que el sujeto obligado sea persona física o moral de derecho privado constituida conforme a la ley correspondiente, además de la sanción que le corresponda, dejará de recibir recursos públicos o ejercer la función pública por un lapso de seis a doce meses.

Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior, si el Sujeto Obligado no ha satisfecho la disposición del Consejo General que originó la sanción, no podrá percibir recursos públicos o ejercer la función pública hasta que acredite el cumplimiento de la resolución del Consejo.

El Consejo General, para imponer la sanción correspondiente, valorará la gravedad de la infracción, tomando en cuenta si el infractor obró con dolo o negligencia, las circunstancias en que se produjeron los hechos irregulares y las consecuencias derivadas de la acción u omisión del infractor.

La reiteración en la comisión de las irregularidades, será agravante para la aplicación de las sanciones.

Las sanciones previstas en la fracciones VI y VII se harán del conocimiento de los entes públicos, para los efectos legales conducentes.

### **3.6.2.3. Guerrero<sup>291</sup>**

#### **Antecedentes:**

El órgano de transparencia en el Estado surgió con una debilidad de origen muy importante. La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero Número 568 promulgada en 2005, fue considerada por Fundar Centro de Análisis e Investigación y la organización internacional

---

<sup>291</sup> [http://www.itaig.org.mx/pdf/ley\\_itaig.pdf](http://www.itaig.org.mx/pdf/ley_itaig.pdf)



ARTICLE 19, como una de las leyes locales más débiles para la protección del derecho a la información, desde limitaciones como que la presentación de solicitudes de información solo podía realizarse de manera física en las instalaciones de las autoridades, hasta ser la Comisión para el Acceso a la Información únicamente la segunda instancia después de que el titular de la autoridad había ratificado la negativa de sus unidades administrativas para entregar la información, el Estado de Guerrero todavía se encuentra en una situación de desventaja en lo que refiere al régimen de transparencia y acceso a la información. La ley de transparencia en el Estado de Guerrero fue reformada en julio de 2010 estableciendo la autonomía presupuestal del órgano de transparencia, incorporando medios para el ingreso de solicitudes de información y eliminando los recursos de reconsideración, entre otras disposiciones que se consideran favorables para acceder a información pública.

### **Reconocimiento de autonomía**

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero es un organismo público autónomo con personalidad jurídica, autonomía operativa, de decisión y administrativa, garante de la transparencia y el acceso a la información pública, así como de la protección de los datos personales.

### **Designación de las y los integrantes del órgano de conducción**

Los Consejeros serían designados por el Congreso del Estado mediante el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes en sesión, de la lista propuesta por la Comisión de Gobierno. La Ley de Transparencia del Estado de Guerrero también incorpora la convocatoria abierta expedida por el poder legislativo y su divulgación en por los menos dos medios escritos de mayor circulación en el Estado. La Ley prevé que la Comisión de Gobierno realice una evaluación de los aspirantes y revise los perfiles. Se prevé un periodo de auscultación. La Comisión de Gobierno integrará un listado con el doble del total del número a elegir, de entre los cuales se seleccionarán a los consejeros, acompañado de un informe en el que se asienten los motivos por los cuales fueron seleccionados. Finalmente, la Comisión de Gobierno presentará la lista al Pleno para su designación. La Ley del Estado también procurará la existencia de equidad de género.

### **Definitividad de las resoluciones**

El artículo 146 de la Ley de transparencia del Estado señalaba que resoluciones del Instituto en materia de revisión podrán ser recurridas por las partes ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. El Tribunal tendrá acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y ésta hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

### **Apartado de sanciones**

La Ley de transparencia del Estado concede al Instituto la facultad de conocer e investigar de oficio o por denuncia, los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a la Ley y demás disposiciones de la materia y, en su caso, dar vista a la autoridad competente de los hechos;

Además la Ley dota al Instituto de la capacidad de emitir medidas de apremio.

**ARTÍCULO 96.** Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta Ley, el Instituto podrá aplicar las medidas de apremio siguientes:

I. Apercibimiento;

II. Amonestación privada;

III. Amonestación pública, o

IV. Multa de veinte a doscientos días de salario mínimo general vigente en la zona económica correspondiente.

#### **3.6.2.4. Chiapas<sup>292</sup>**

##### **Antecedentes:**

##### **Reconocimiento de autonomía**

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley que garantiza la Transparencia y el Acceso a la Información para el Estado de Chiapas, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado

---

<sup>292</sup> Gobierno del Estado de Chiapas, "Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información en el Estado de Chiapas. Disponible en: <http://www.consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/marcojuridico/ley/default/Ley%20que%20Garantiza%20la%20Transparencia%20y%20el%20Derecho%20a%20la%20Informacion%20publica%20Edo%20Chis%2016nov2011.pdf>

de Chiapas, es un 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, a que se encuentran obligados los sujetos previstos en el artículo 2° de esta ley.

### **Designación de las y los integrantes de los órganos de conducción**

Los consejeros serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quienes deberán ser ratificados por el Congreso del Estado, o en su caso por la Comisión Permanente, por mayoría calificada de votos de los diputados presentes. La ratificación o rechazo de la propuesta, se deberá realizar dentro de un plazo de quince días naturales, si el Congreso o la Comisión Permanente, no resuelven dentro de dicho plazo, la propuesta se tendrá por aprobada, si la propuesta formulada fuera rechazada, el ejecutivo deberá realizar una nueva propuesta.

### **Definitividad de las resoluciones**

El Artículo 92 señala que las resoluciones del Instituto serán definitivas. Los interesados afectados podrán promover contra la resolución que le cause agravio, el recurso previsto en el Libro Segundo, Título I, Capítulo I, de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.

### **Apartado de sanciones**

Las sanciones son aplicadas conforme la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Chiapas.

### **Resultados de la aplicación del marco metodológico**

En términos generales se observa que existe una relación entre nombramientos independientes, resoluciones definitivas e inatacables y capacidad de sancionar y las aportaciones de los órganos de transparencia podrán hacer al régimen democrático. Esto especialmente en lo que refiere a los indicadores relacionados con el régimen de transparencia. Se observa que en relación con la función materialmente jurisdiccional esta relación no se cumple, ya que el órgano de transparencia del Estado de Chihuahua presenta un resultado igual al del Estado de Guerrero que cuenta con únicamente una variable independiente considerada como positiva y es la relacionada con la

capacidad de sanción. Mientras el órgano de transparencia de Chihuahua cuenta con nombramientos independientes y capacidad de sanción. A continuación se presentan los resultados y el análisis por indicador.

Con el fin de realizar el análisis de la relación identificada entre las variables independientes y los indicadores de la variable dependiente **aportaciones democráticas** en este punto es pertinente recuperar la asignación de valores a la variable independiente

### 3.6.2.5. Asignación de valores a indicadores de la variable independiente

**Tabla 7. Asignación de valores a indicadores de la variable independiente**

	Nombramientos independientes del poder ejecutivo	Resoluciones definitivas e inatacables	Capacidad de sanción directa o indirecta
Chiapas	0	0	0
Guerrero	0	0	1
Chihuahua	1	0	1
Distrito Federal	1	1	1

Fuente: Elaboración Propia.

## RESULTADOS

**Tabla 8. Indicador 1.1. Solicitudes de información per cápita 2013**

	Solicitudes de información per cápita	Porcentaje de Solicitudes de información per cápita	# Variables de independientes consideradas como positivas
Chiapas	0.000461	0.04	0
Guerrero	0.000558	0.05	1
Chihuahua	0.002	0.2	2
Distrito Federal	0.009	0.9	3

Fuente: Elaboración Propia.

### 3.6.2.6. Indicador 1.1. Número de solicitudes de información per cápita

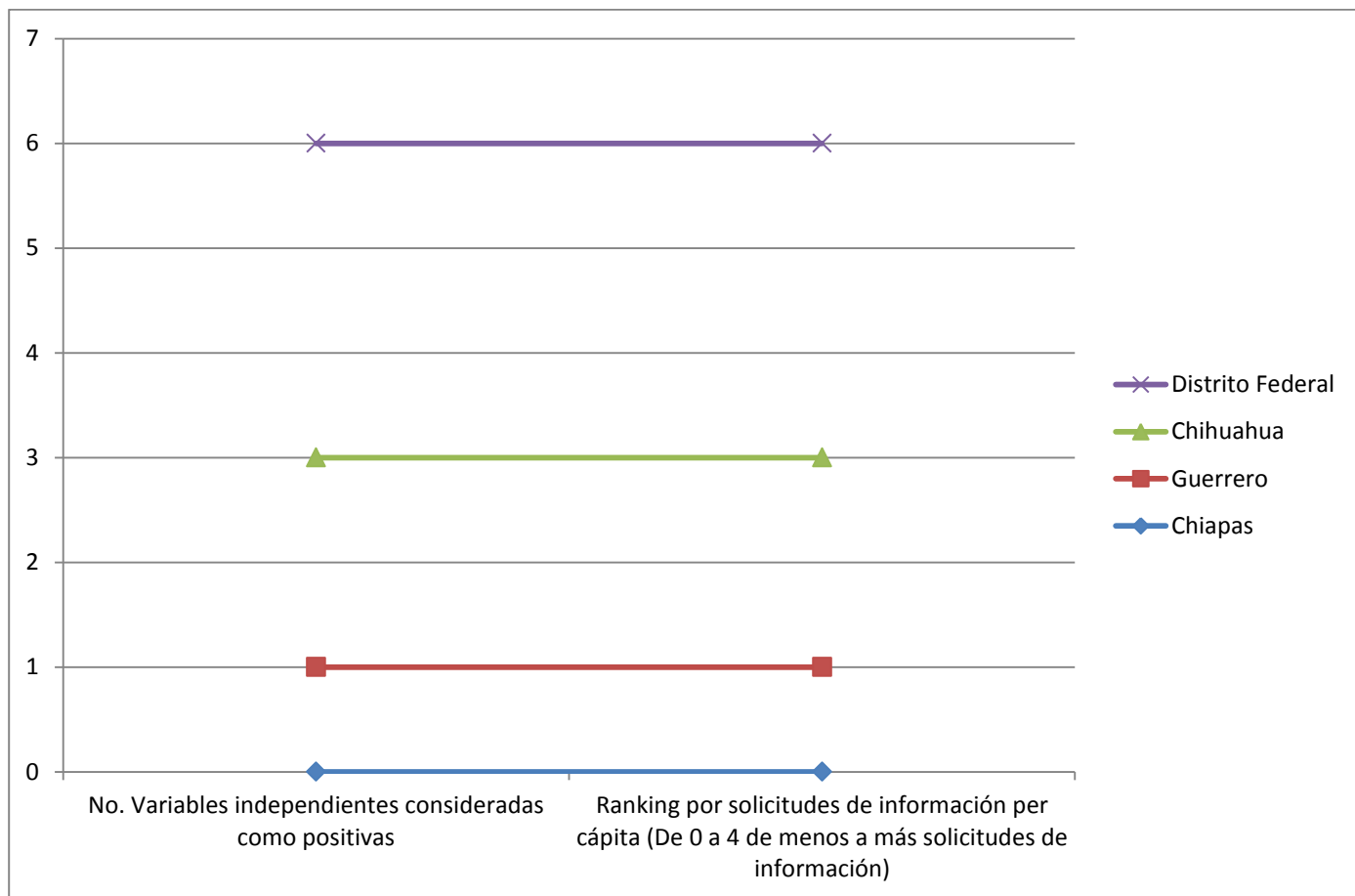
Para este indicador correspondiente a la categoría de promoción del derecho de acceso a la información, la relación propuesta en la hipótesis se cumple en todos los casos considerados ya

que se observa que a mayor número de variables independientes consideradas como positivas en términos del favorecimiento del acceso a la información, existe un mayor número de solicitudes per cápita. No es pertinente considerar que en este caso las variables propuestas son las únicas variables explicativas relevantes y posteriormente en este capítulo se revisarán brevemente hipótesis explicativas alternativas.

**Tabla 9. Ranking por solicitudes de información per cápita y no. de variables independientes consideradas como positivas.**

	<b>Ranking por solicitudes de información per cápita (De 0 a 4 de menos a más solicitudes de información)</b>	<b>No. Variables independientes consideradas como positivas</b>
Chiapas	0	0
Guerrero	1	1
Chihuahua	2	2
Distrito Federal	3	3

**Fuente: Elaboración Propia.**



**Gráfica 1.**<sup>293</sup>

### 3.6.2.7. Indicador 1.2. Actividades de promoción del derecho de acceso a la información

#### Tipo de actividades de promoción llevadas a cabo por los órganos de transparencia

##### Chiapas:

Al 25 de agosto de 2014, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas únicamente publicaba su informe de labores correspondiente a 2012. De acuerdo con el mismo el Instituto señaló haber llevado a cabo actividades de difusión del derecho

<sup>293</sup> La escala de la variable número de solicitudes de información está planteada de menor a mayor, mientras mayor es el número de solicitudes de información ingresadas per cápita se considera que los órganos garantes estarán situados en una escala mayor.

de acceso a la información tales como: capacitaciones de transparencia, proyectos infantiles, divulgación de la cultura de transparencia, difusión en su portal Web institucional, el impulso de diversas firmas de convenios de colaboración con el fin de establecer lazos de cooperación.<sup>294</sup> El Instituto brinda directamente asesorías a las personas solicitantes de información; se llevaron a cabo visitas a colegios y escuelas primarias 31 en total durante 2012. El Instituto establece haber alcanzado a 2,321 niños. También llevaron a cabo otros eventos de difusión y de divulgación en medios de comunicación, con un total de 5 entrevistas en 2012 y 7,148 spots difundidos. El Instituto señala que el acceso al portal institucional durante 2012 fue de 12 mil 480 *hits*.

## **Guerrero**

Al día 25 de agosto de 2014, el vínculo [www.itaig.org.mx](http://www.itaig.org.mx) no daba acceso al portal del Instituto. De acuerdo con el Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI)<sup>295</sup> el Instituto de Transparencia de Guerrero, durante 2012 llevó a cabo capacitaciones a sujetos obligados e instituciones académicas.<sup>296</sup> El Instituto cuenta con un programa de radio denominado Voz de la Montaña dirigido a población indígena.<sup>297</sup>

## **Chihuahua**

De acuerdo con el Informe de Actividades 2013 del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>298</sup> se llevaron a cabo diversos eventos

---

<sup>294</sup> <http://www.iaipchiapas.org.mx/transparencia/pdf/Informe2012pag.pdf>

<sup>295</sup> [ARTICLE 19 y México Infórmate, Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información \(INOGDAI\) www.inogdai.org.mx](http://www.inogdai.org.mx)  
[Información de capacitaciones en el Estado de Chiapas disponible en: http://www.inogdai.org/docs/adjuntos/GRO-2.10.1.Capacitaciones-5945-1507.pdf](http://www.inogdai.org/docs/adjuntos/GRO-2.10.1.Capacitaciones-5945-1507.pdf)

<sup>297</sup> INOGDAI Información de Programas Educativos en el Estado de Chiapas. Disponible en: <http://www.inogdai.org/docs/adjuntos/GRO-2.11.1.Programas%20educativos-5950-1510.pdf>

<sup>298</sup> Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Informe 2013*. Disponible en: [http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/ichitaip/uploads/infoweb/ipo/media/docs/descargas/art20/17\\_Informe\\_2013.pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/ichitaip/uploads/infoweb/ipo/media/docs/descargas/art20/17_Informe_2013.pdf)

públicos de difusión, y se emitieron 56 boletines públicos. Además el Instituto emite una revista y se llevaron a cabo más de 35 entrevistas a medios de comunicación.

**Distrito Federal**

El órgano garante del Distrito Federal tiene campañas institucionales de promoción en diarios y revistas por Internet, vitrinas culturales del Metro, Feria de la Transparencia y ferias delegacionales, Centro de Atención Telefónica TELINFODF. También implementó actividades para el desarrollo de contenidos educativos, como diplomados, cursos y concursos de materiales de acceso a la información pública.

**Escala:**

- 1. Capacitaciones a sujetos obligados e instituciones académicas. Programa de radio. Guerrero**
- 2. Campañas institucionales de promoción, mecanismos para facilitar el ingreso de solicitudes de información, boletines y entrevistas, visitas a planteles educativos. Chiapas**
- 3. Campañas institucionales de promoción, mecanismos para facilitar el ingreso de solicitudes de información, boletines y entrevistas, acciones para plantear contenidos educativos. Distrito Federal y Chihuahua**

Como en el indicador anterior, la escala está planteada de menor a mayor, mientras más actividades de promoción y de mayor alcance, los órganos de transparencia estarán situados en una escala mayor.

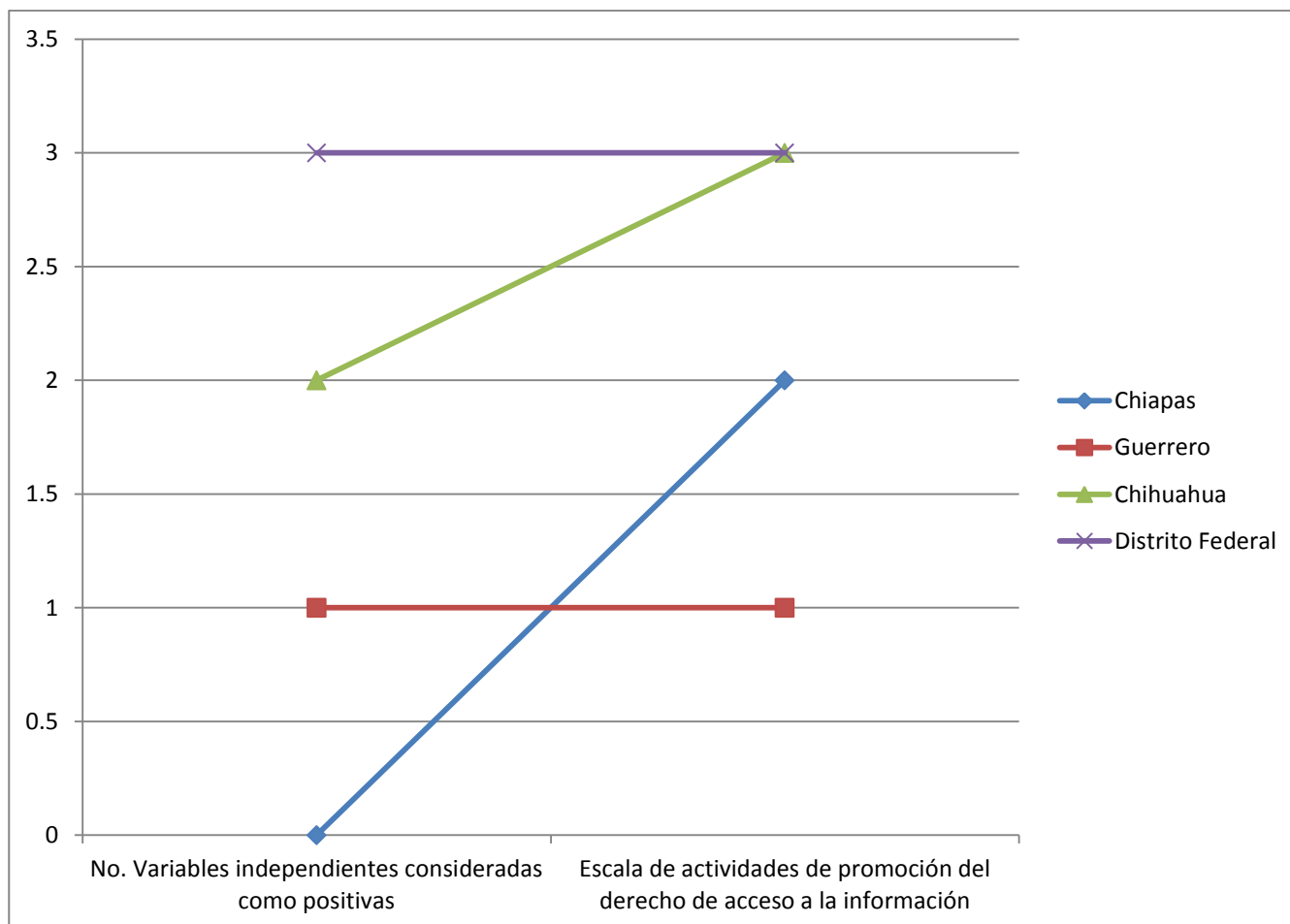
**Tabla 10. Indicador 1.2. Actividades de Promoción del derecho de acceso a la información**

	No. Variables independientes consideradas como positivas	Escala de actividades de promoción del derecho de acceso a la información
Chiapas	0	2



Guerrero	1	1
Chihuahua	2	3
Distrito Federal	3	3

Fuente: Elaboración Propia.



### Gráfica 2. Indicador 1.2. Actividades de Promoción del derecho de acceso a la información

En los casos del Distrito Federal y Guerrero existe una correlación directa entre el número de variables independientes consideradas como positivas y la escala de actividades de promoción del derecho de acceso a la información. En los casos de Chiapas y Chihuahua se observa que existe una correlación donde la escala de actividades de promoción se sitúa por encima de las variables independientes. Esto significa que no es posible demostrar que la independencia de los titulares de los órganos garantes estudiados, la

definitividad de sus resoluciones y/o su capacidad de sancionar se relacione con el número y alcance de las actividades de promoción del derecho de acceso a la información. Las actividades de promoción del derecho a la información operan de manera independiente a las variables propuestas porque estas se refieren a elementos vinculados primordialmente con la resolución de controversias y con incumplimientos al marco normativo de transparencia. Este resultado evidencia la debilidad del modelo propuesto para medir el desempeño de los organismos de transparencia en sus funciones de promoción del derecho a la información, pero además puede ilustrar, que de manera general uno de los asuntos que causa menos tensión entre los organismos de transparencia y las autoridades públicas de los diferentes ámbitos y niveles de gobierno es la difusión del derecho a la información o promoción del mismo. Oponerse frontalmente puede resultar costoso políticamente para las instituciones y funcionarios públicos y favorecerle puede resultarles redituable.

### **3.6.2.8 Indicador 1.3. Indicadores de regulación.**

#### **3.6.2.8.1 Tipos de documentos normativos publicados y/o generados por los órganos de transparencia revisados.**

Todos los órganos de transparencia revisados dan acceso a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus portales de Internet. Sólo el Distrito Federal incorporaba instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos como son: Documentos convencionales como la Declaración Internacional de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y tratados que imponen obligaciones al Estado Mexicano como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Distrito Federal y los Estados de Chihuahua y Guerrero cuentan y publican como parte del marco normativo que rige a los órganos de transparencia Leyes de Archivos, no es así para el caso del Estado de Chiapas. El Distrito Federal además publicaba documentos normativos a nivel de Reglamentos y Lineamientos que regulan la materia de archivos en la Ciudad de México. Este es el único caso en el que esto sucede. Todos los Estados y el Distrito Federal publican las Leyes de Transparencia locales. El Estado de Chihuahua y el

Distrito Federal publican la Ley de Protección de Datos Personales correspondiente mientras el Estado de Guerrero publica lineamientos y Criterios relativos a la materia. El Estado de Chiapas no publica información relativa a la materia. Con excepción del Estado de Guerrero todos los órganos garantes publican sus Reglamentos Interiores. En el caso de los Reglamentos de las Leyes de Transparencia, sólo el Estado de Chiapas no publicaba este documento normativo. Tanto el Distrito Federal como los Estados de Chihuahua y Guerrero dan acceso a otros documentos normativos relacionados como la gestión pública como documentos que regulan el presupuesto de egresos, leyes de responsabilidades públicas, el presupuesto de egresos entre otras. El Estado de Chiapas da acceso al Periódico Oficial del Estado.

En términos generales son el Distrito Federal y Chihuahua los órganos de transparencia que en mayor medida incorporan y generan instrumentos normativos que contribuyen a definir el régimen de transparencia al generar lineamientos y criterios para la operación e implementación del mismo por parte de los sujetos obligados por las Leyes de Transparencia. Al considerar que el Distrito Federal es el único que incorpora los tratados internacionales que definen el contenido y alcance del derecho de acceso a la información, éste se sitúa en una escala de 1 en relación con las entidades federativas. Chihuahua ocupa la segunda posición en la escala precisamente por contar con normatividad en materia de transparencia, protección de datos personales y archivos y documentos normativos que de manera específica establecen las reglas de operación en materia de transparencia y acceso a la información mientras el Estado de Guerrero ocupa el número 0 de la escala y el estado de Chiapas se sitúa en la posición 1 en la escala al no hallar evidencia disponible de la generación de documentos normativos que especifiquen las reglas de actuación para los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

#### **Escala:**

**0.** CPEUM, Ley de transparencia, reglamento interior del Instituto y reglamento de la Ley de transparencia. **Guerrero**

1. CPEUM, Leyes de archivos, lineamientos y criterios para la implementación de la Ley de transparencia. **Chiapas**

2. CPEUM, Leyes de archivos, protección de datos personales, políticas y criterios específicos que regulan la implementación del marco normativo de transparencia y acceso a la información pública. **Chihuahua**

3. Instrumentos internacionales de derechos humanos; CPEUM, Leyes de Archivos, Reglamentos y Lineamientos en materia de archivos, lineamientos, políticas y criterios específicos que regulan la implementación del marco normativo de transparencia y acceso a la información pública. **Distrito Federal**

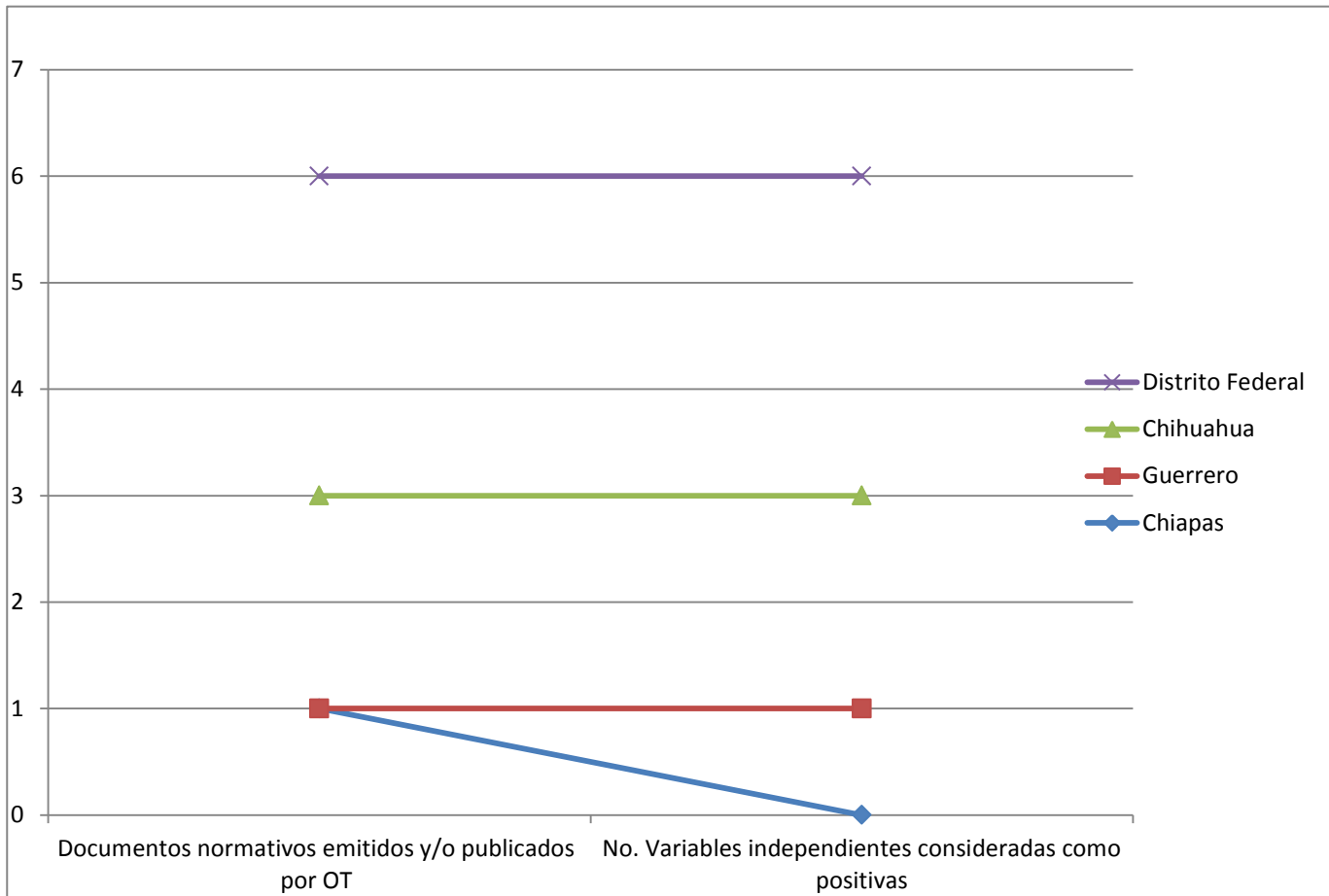
En este caso, la relación entre las variables independientes propuestas y el indicador de regulación considerado es parcial ya que el Estado de Chiapas que no cuenta con ninguna las condiciones consideradas favorables se sitúa en la escala 1 del modelo propuesto, mientras el Estado de Guerrero que cuenta con 1 de las variables, se sitúa en la escala 0.

### 3.6.2.8.2. Asignación de valores a indicadores de marco regulatorio de la variable dependiente

Tabla 11. Tipos de documentos normativos emitidos y/o publicados por Órgano de Transparencia

	Documentos normativos emitidos y/o publicados por OT	No. Variables independientes consideradas como positivas
Chiapas	1	0
Guerrero	0	1
Chihuahua	2	2
Distrito Federal	3	3

Fuente: Elaboración propia.



**Gráfica 3. Indicador 2.1. Tipos de documentos normativos**

De nueva cuenta, es el estado de Chiapas el que supera la escala correspondiente al tipo de documentos normativos emitidos y publicados por el órgano de transparencia de forma apartada a las variables independientes propuestas en este trabajo de tesis, supera la escala de documentos normativos del Estado de Guerrero de 1 frente a 0 que tiene asignado el estado de Chiapas.

### **3.6.2.8.3. Indicador 1.4. Tipos de instrumentos para evaluar obligaciones de transparencia**

**Guerrero:**

Al 21 de septiembre de 2015, no había respuesta a la solicitud de información ingresada el 25 de agosto de 2014.

### **Chiapas:**

En respuesta a la solicitud 10174 ingresada para este trabajo de tesis, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas señaló que las calificaciones al cuarto trimestre de 2013 fueron de 100 para el poder ejecutivo y el poder judicial y de 74 para el poder legislativo. Fue posible conocer que en algunos casos no existen criterios de evaluación específicos para cada una de las obligaciones de transparencia señaladas en la Ley ya que el criterio utilizado por el Instituto únicamente repite de forma textual las disposiciones legales.

### **Chihuahua:**

El Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información emitió los Lineamientos para la Difusión y Actualización de la Información Pública de Oficio contenida en las páginas web de los Entes Públicos<sup>299</sup> que detallan los criterios que deberán difundirse y que se relacionan con las obligaciones legales en materia de transparencia.

### **Escala:**

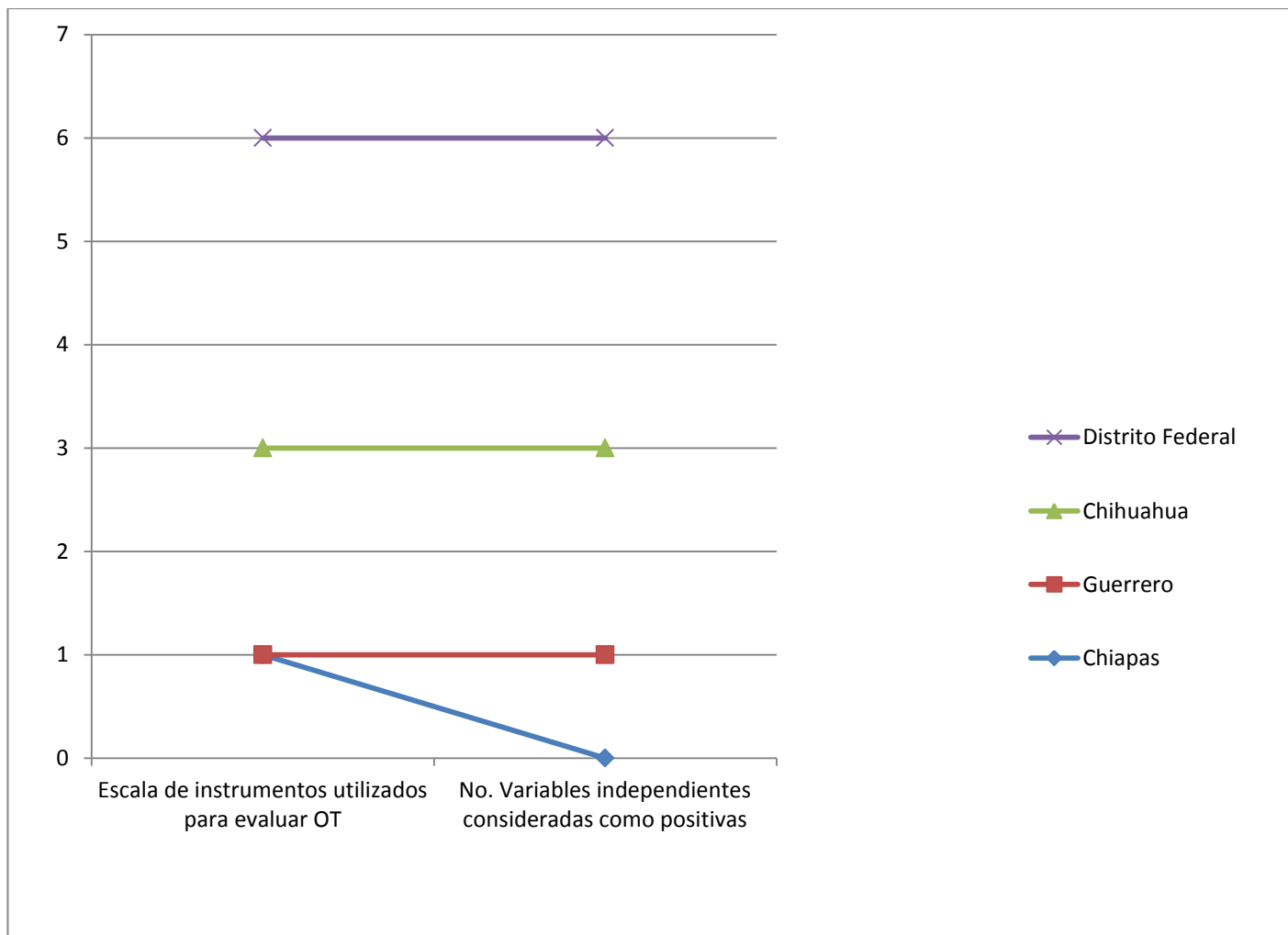
0. No hay información **Guerrero**
1. Criterios generales. Para algunas de las obligaciones no hay criterios **Chiapas**
2. Criterios Específicos **Chihuahua**
3. Criterios Específicos con mayor grado de complejidad **Distrito Federal**

### **Tabla 12. Indicador 2.2. Instrumentos para evaluar obligaciones de transparencia**

---

<sup>299</sup> Instituto Chihuahuense de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Lineamientos para publicación de obligaciones de transparencia*. Disponible en: [http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/ichitaip/uploads/FRACCION\\_I/NORMATIVIDAD/2011/lineamiento-difusion-ipo.pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/ichitaip/uploads/FRACCION_I/NORMATIVIDAD/2011/lineamiento-difusion-ipo.pdf)

	Escala de instrumentos utilizados para evaluar OT	No. Variables independientes consideradas como positivas
Chiapas	1	0
Guerrero	0	1
Chihuahua	2	2
Distrito Federal	3	3



**Gráfica 4. Indicador 2.2. Instrumentos para evaluar Obligaciones de Transparencia**

#### **3.6.8.2.4. Indicador 1. 5. Funciones materialmente jurisdiccionales de resolución de controversias**

Debido a la extensión del análisis, para esta sección se presentarán los resultados por cada uno de los casos estudiados en el orden asignado considerando cada una de las variables independientes de 0 a 3 donde como se precisa con anterioridad el estado de Chiapas no cuenta con valoraciones positivas de estas variables por lo que tiene asignada una calificación de 0, el estado de Guerrero una calificación de 1, el estado de Chihuahua una calificación de 2 y el Distrito Federal una calificación de 3.

#### **Chiapas**

Un análisis de las resoluciones del órgano de transparencia en el Estado de Chiapas permite observar de manera general que uno de los principales retos a los que se enfrenta este órgano se relaciona precisamente con el establecimiento de patrones para que los sujetos obligados puedan asimilar sus distintas esferas de competencia.

La mayoría de las resoluciones del órgano garante estuvieron encaminadas a enfatizar a las autoridades públicas que no era aceptable declarar incompetencia de la información si la misma era ostentada por una unidad administrativa que formara parte su estructura orgánica. Esto es especialmente claro en el caso de los municipios, que son los únicos sujetos obligados en este nivel de gobierno y orientaban a los solicitantes a requerir información a unidades administrativas que forman parte de la estructura gubernamental municipal.

Desde el punto de vista de los planteamientos de este trabajo de investigación, esto generaría que las aportaciones democráticas del órgano de transparencia estuvieran orientadas a la definición de patrones y reglas de comportamientos relacionados con el acceso a la información, pero que fueran limitadas para colocar información de interés general en la esfera deliberativa democrática. Mientras más se definan estos patrones a partir de las funciones de promoción, regulación y supervisión, las funciones de resolución de controversias podrán orientarse mucho más a entrar al fondo de los asuntos para



analizar la publicidad o reserva de la información que formará parte del ámbito público y deliberativo, habilitando posibilidades de participación efectiva en la toma de decisiones públicas.

## **Guerrero**

En el caso del estado de Guerrero se observa que durante 2013 únicamente se interpusieron 14 recursos de revisión en relación con 3, 061 solicitudes de información ingresadas en el estado durante el mismo periodo de acuerdo con información del órgano de transparencia del estado. De esas 14 resoluciones, en el portal de Internet <http://www.itaig.org.mx/art13/index.php/resultado-de-los-recursos-de-revision> hasta el día 15 de mayo de 2016, únicamente se daba acceso a 13 de las mismas, la resolución 5 del 2013 no se encuentra publicada, por lo que únicamente se presenta el análisis de 13 resoluciones.

En el caso de los recursos de revisión interpuestos se observa que en 8 casos el motivo de interposición de los recursos de revisión es la falta de respuesta a la solicitud de información. Esto significa que en el 61 por ciento de los casos que conoció el órgano de transparencia del estado de Guerrero como parte de su función de resolución de controversias, la labor del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero estuvo limitada a hacer valoraciones que debía haber hecho la autoridad al realizar el trámite de la solicitud de información, tales como la determinación de la competencia sobre la información solicitada. Se observa que al ordenar la entrega de información solicitada el órgano garante hace uso de sus facultades para emitir criterios generales sobre la publicidad de la información solicitada, tal es el caso de la resolución número 9 donde se requiere información estadística a la Secretaría de Salud del Estado sobre el número de casos de dengue.

En este caso, en su resolución, el órgano garante señala que la información de índole estadístico es de naturaleza pública, debido a que no se refiere a casos o situaciones específicas que pongan en riesgo la estabilidad de la Dependencia en cuestión, como tampoco se refiere a datos particulares de persona alguna, como lo establece la Ley de la

materia. Este es el mismo caso de la resolución 12 donde se requiere: Plan maestro para el abastecimiento de agua potable para la ciudad de Chilpancingo.-Proyectos de CAPASEG de agua potable para la ciudad de Chilpancingo realizados en 2011 y 2012, y los programados para los próximos dos años. -Presupuesto de estos proyectos. En este caso, el órgano de transparencia ordena: “El sujeto obligado deberá entregar la información relativa a: Proyecto Técnico Ejecutivo de la nueva Fuente de Abastecimiento, Línea de Conducción y Tanque Receptor, para la Ciudad de Chilpancingo, Guerrero. B). Diagnóstico, Optimización de los Sistemas Existentes y Fortalecimiento del Organismo Operador de Chilpancingo de los Bravo.”

Sin embargo, la falta de respuesta a la solicitud de información viola el principio de oportunidad establecido en el artículo sexto constitucional al transcurrir el plazo previsto para que la autoridad dé respuesta a las personas solicitantes de información, impide a la institución especializada en la materia resolver sobre la resolución de la autoridad en relación con la publicidad de la información solicitada y limita sus aportaciones al ámbito deliberativo de la democracia de determinar de manera contundente sobre la publicidad de la información solicitada en el momento oportuno.

En 2 de los 13 casos revisados se desechó el recurso por presentación extemporánea del mismo. En otros dos casos, al revisar el recurso de revisión el órgano garante determinó la incompetencia de la Contraloría General para entregar la información solicitada, aunque en ambos casos determinó que la Contraloría General del Estado obró con negligencia al no haber dado respuesta a la solicitud de información y ante la omisión de no orientar correctamente a la autoridad competente sobre la información solicitada. En ambos casos el órgano de transparencia emite apercibimiento para que en lo subsecuente la Contraloría obre de forma acorde con el marco normativo de transparencia y acceso a la información.

Llama la atención que no en todos los casos de falta de respuesta, el órgano garante determina responsabilidades administrativas, como es el caso de la Secretaría de Salud del Estado, aún cuando en este caso, el sujeto obligado no emitió el informe de ley.

En 4 casos la respuesta de la autoridad clasificó información como reservada o confidencial, se observa que el órgano de transparencia sólo en la mitad de estos casos hace referencia a los principios constitucionales del derecho de acceso a la información.

En tres de estos casos, no hace referencia a instrumentos o estándares internacionales de los derechos humanos, y en uno únicamente lo hace de manera indirecta al retomar jurisprudencia nacional que incorpora la declaración conjunta de los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, y sólo en 1 caso lleva a cabo la prueba de daño e interés público para argumentar la reserva de la información.

**Tabla 13. Resoluciones del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero (ITAIGRO) en 2013**

Exp.	Solicitud	Autoridad	Respuesta	Resolución órgano de transparencia	Tipo de información para la cual se establecido un criterio de publicidad o de reserva en las entidades federativas
res1	La resolución no hace referencia a la solicitud de información	Contraloría General del Gobierno del Estado de Guerrero	Falta de respuesta de la autoridad por 90 días	Desechamiento por presentación extemporánea del recurso de revisión	ND
res2	La resolución no hace referencia a la solicitud de información	Contraloría General del Gobierno del Estado de Guerrero	Falta de respuesta de la autoridad por 90 días	Desechamiento por presentación extemporánea del recurso de revisión.	ND
res3	“El status que guarda mi nombre en la base de los procesos legales que injustamente han afectado a mi persona, debido al abuso de autoridad y arbitrariedades de servidores públicos.”	Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero	Información clasificada como confidencial.	Confirma la clasificación de la información	Información relacionada con averiguaciones previas y el actuar del Ministerio Público es información reservada
res4	Nóminas de todas las áreas del Ayuntamiento.	Ayuntamiento de Chilpancingo de los Bravo Guerrero	Falta de respuesta por parte del sujeto obligado	Se ordena entrega de información pública reservando la información confidencial	Se deberán emitir versiones públicas de las nóminas de todos los trabajadores del ayuntamiento y se deberá dejar constancia de la suma de sus percepciones.

res6	<p>“Contrato de obra de rehabilitación en los diversos tramos en la red de atarjeas, subcolectores y colectores sanitarios en diferentes colonias de la zona de influencia de la P. T. A. R. el deportivo Zihuatanejo, Mpio., Zihuatanejo, Guerrero, adjudicado por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Zihuatanejo.”</p>	<p>Contraloría General del Gobierno del Estado de Guerrero</p>	<p>Falta de respuesta de la autoridad</p>	<p>La Contraloría no es competente sobre la información solicitada. Obró con negligencia</p>	<p>No</p>
res7	<p>“Contrato de obra de rehabilitación en los diversos tramos en la red de atarjeas, subcolectores y colectores sanitarios en diferentes colonias de la zona de influencia de la P. T. A. R., el deportivo Zihuatanejo, Mpio., de Zihuatanejo, Guerrero, adjudicado por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Zihuatanejo.”</p>	<p>Contraloría General del Gobierno del Estado de Guerrero</p>	<p>Falta de respuesta de la autoridad</p>	<p>La Contraloría no es competente sobre la información solicitada. Obró con negligencia.</p>	<p>La Dependencia responsable de generar la información solicitada por el recurrente, es la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del H. Ayuntamiento de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, (CAPAZ).</p>
res8	<p>“Copias certificadas de las nóminas de todas las áreas del Instituto Electoral del Estado de Guerrero.”</p>	<p>Instituto Electoral del Estado de Guerrero</p>	<p>La autoridad manifestó el impedimento legal para entregar las nóminas de todos los trabajadores que laboran en el Instituto. La nómina por contener datos personales es de carácter confidencial. Informó que en la página de Internet se encuentra el tabulador de sueldos y salarios mensuales.</p>	<p>Se revoca la respuesta de la autoridad y se ordena la generación de la versión pública de la información solicitada.</p>	<p>Las nóminas de los trabajadores deberán entregarse en versiones públicas donde conste la sumatoria de las percepciones.</p>
res9	<p>“Número de casos de dengue por año, de 2007 a 2012, clasificados por dengue clásico y hemorrágico, y por cada municipio. Recursos financieros invertidos totales por año (2007-2012) para la prevención, control y combate del dengue. Oficinas de la Secretaría de Salud involucradas en el combate al dengue. No. de personas que trabajan en estas acciones.”</p>	<p>Secretaría de Salud del Estado de Guerrero</p>	<p>Falta de respuesta</p>	<p>Se ordena la entrega de la información solicitada.</p>	

res10	<p>“Monto y origen de la inversión del programa de fertilizante 2013- Fecha y bases de licitación para la adquisición de fertilizante 2013 – Mecánica de operación del programa de fertilizante 2013 - Mecanismos de control y vigilancia institucionales y de la ciudadanía.”</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Guerrero</p>	<p>Falta de respuesta por parte del sujeto obligado</p>	<p>En el Informe de Ley la autoridad da respuesta a la solicitud de información. El órgano de transparencia impone Amonestación.</p>	<p>La información sobre la adquisición de fertilizantes corresponde a los ayuntamientos.</p>
res11	<p>“-Número de averiguaciones previas (con y sin detenido), Número de personas detenidas y Número de consignaciones por delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo. Toda la información de los años 2006 a 2012, desagregados por año. Solicito se me especifique concretamente cuantos corresponden a cada año y de ser posible por mes.”</p>	<p>Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero</p>	<p>Se entrega información que el recurrente considera como insuficiente.  La autoridad omite entregar el número de averiguaciones previas (con o sin detenido)</p>	<p>Se ordena al sujeto obligado la entrega de la información estadística faltante en relación con el número de averiguaciones previas. En relación con la información relativa al número de averiguaciones previas con detenido y sin detenido, número de personas que fueron detenidas y consignadas por la comisión de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, correspondiente a los años 2006 a 2012, jurídicamente no a lugar a ordenar su entrega.</p>	<p>La información estadística sobre averiguaciones previas es información pública.</p>
res12	<p>“-Plan maestro para el Abastecimiento de agua potable para la ciudad de Chilpancingo.- Proyectos de CAPASEG de agua potable para la ciudad de Chilpancingo realizados en 2011 y 2012, y los programados para los próximos dos años. –Presupuesto de estos proyectos.”</p>	<p>Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero</p>	<p>Falta de respuesta de la autoridad.</p>	<p>El sujeto obligado deberá entregar la información.</p>	<p>Deberán elaborarse versiones Públicas de los proyectos realizados por el Sujeto Obligado.</p>
res13	<p>“Copia del certificado de no adeudo y entrega del resguardo del C.P. Ramón García Mondragón, Exadministrador de Casa Acapulco.”</p>	<p>Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero</p>	<p>De forma extemporánea en el informe de Ley, la autoridad señala que no existen bienes bajo el resguardo de Casa Acapulco. El órgano garante da vista a la recurrente quien se inconforma nuevamente con la respuesta.</p>	<p>No ha lugar inconformidad del recurrente por considerar que se modificó la solicitud de información inicial en el procedimiento del recurso de revisión.</p>	<p>No</p>
res14	<p>Copia del convenio marco para el nuevo sistema de seguridad pública</p>	<p>Secretaría General del Gobierno del Estado de Guerrero</p>	<p>Información clasificada como confidencial.</p>	<p>Se revoca la respuesta de la autoridad.</p>	<p>Los convenios celebrados por el gobierno del Estado y los 81 ayuntamientos son de naturaleza pública.</p>

**Fuente: Elaboración propia con información del ITAIGRO.**

**Chihuahua**

De acuerdo con el portal de Internet del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública (ICHITAIP), durante el 2013, el organismo tramitó 140 recursos de revisión. El órgano de transparencia no testaba la información relativa al nombre de la persona que interpone el recurso de revisión. De esta forma fue posible observar que únicamente 45 personas presentaron los 140 recursos interpuestos que reporta el órgano de transparencia. 4 personas ingresaron 68 recursos de revisión interpuestos contra la Universidad Autónoma de Chihuahua, lo que representa el 48% de los recursos interpuestos ante el órgano de transparencia.

**Tabla 14. Sentido y número de resoluciones del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública (ICHITAIP) en 2013**

Sentido de la resolución	Número de resoluciones
Confirma respuesta	46
Desecha recurso de revisión.	9
Improcedente	9
Modifica respuesta	26
Ordena canalización	1
Ordena dar respuesta solicitud	6
Ordena entrega de información	4
Revoca respuesta	38
Sobresee recurso de revisión.	1
<b>Total general</b>	<b>140</b>

**Fuente: Elaboración propia con información del ICHITAIP.**

En el caso del estado de Chihuahua se encontró que el organismo de transparencia determinó la publicidad de información de interés público tal como la asignación de recursos públicos a través de viáticos y contrataciones; documentos de planeación y evaluación; procesos de auditoría; información catastral con el nombre y dirección de

propietarios; entre otros. Estos resultados nuevamente colocan al estado en una escala de 2 en relación con la función del organismo garante para resolver controversias.

## **Distrito Federal**

Durante el 2013, en el Distrito Federal las personas solicitantes de información a las que les fue negada la misma por las autoridades públicas ingresaron 2170 recursos de revisión ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y Protección de Datos Personales (InfoDF). Lo anterior de acuerdo con información del Instituto<sup>300</sup>. En este trabajo de investigación se revisaron 289 resoluciones a los recursos de revisión que fueron publicadas por el InfoDF, todas éstas correspondientes al cuarto semestre de 2013. Un análisis de la muestra seleccionada de las resoluciones de los recursos de revisión presentado ante el órgano de transparencia del Distrito Federal genera evidencia de que al menos en el 39% de las resoluciones revisadas, es decir en 113<sup>301</sup> resoluciones de las 289 revisadas, el InfoDF debió enfocar su atención a: ordenar la reposición de procedimientos básicos para el desahogo de las solicitudes de información por parte de las autoridades públicas del Distrito Federal, al tratar recursos de revisión por falta de respuesta a las solicitudes de información, uso injustificado de la prórroga, incumplir con los plazos de 5 días hábiles establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) para entregar información pública de oficio, envío de prevenciones como respuestas finales a las solicitudes de información, omitir elaborar versiones públicas de la información solicitada, declaraciones de incompetencia injustificadas por parte de las autoridades públicas, omitir turnar solicitudes de información a todas las unidades administrativas competentes, omitir atender puntualmente todos los puntos de la solicitud de información, omitir señalar que la información solicitada no corresponde a una solicitud de información; omisión en incluir documentos que sustenten la respuesta a la solicitud de información,

---

<sup>300</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, *Estadísticas de los Recursos de Revisión*, [http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/22/1/graficasrr2013.pdf](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/1/graficasrr2013.pdf)

<sup>301</sup> Estas se refieren a resoluciones donde se modifica la respuesta de la autoridad, y/o se ordena emitir una respuesta a la solicitud de información en la etapa del recurso de revisión por la omisión de la autoridad.

omitir la entrega de información en la modalidad solicitada –copias certificadas por ejemplo- error en la canalización de solicitudes de información a las autoridades competentes, contradicciones en el cuerpo de la respuesta a una solicitud de información; omitir la emisión de pronunciamientos categóricos sobre la existencia o inexistencia de la información solicitada, y envío de la información en formatos ilegibles o que no pueden abrirse, entre otros casos.

En términos generales fue posible apreciar que las resoluciones del InfoDF únicamente se fundamentaban en el artículo sexto constitucional en el Considerando primero cuando se determina la competencia del Instituto para examinar el recurso de revisión. De la misma manera, las resoluciones del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal no se fundamentaban en lo general en los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos lo que significa que este órgano de protección de derechos no se encontraba aplicando el control de convencionalidad que mandata el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tabla 15. Sentido y Número de las Resoluciones del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF)**

Sentido de las resoluciones del InfoDF	Número de resoluciones
Confirma	48
Modifica y ordena entrega de información	117
Revoca	74
Sobresee	50
Total general	289

Fuente: Elaboración propia con información de las resoluciones publicadas en <http://www.infodf.org.mx/pdfs/resoluciones/recur13/201113/>

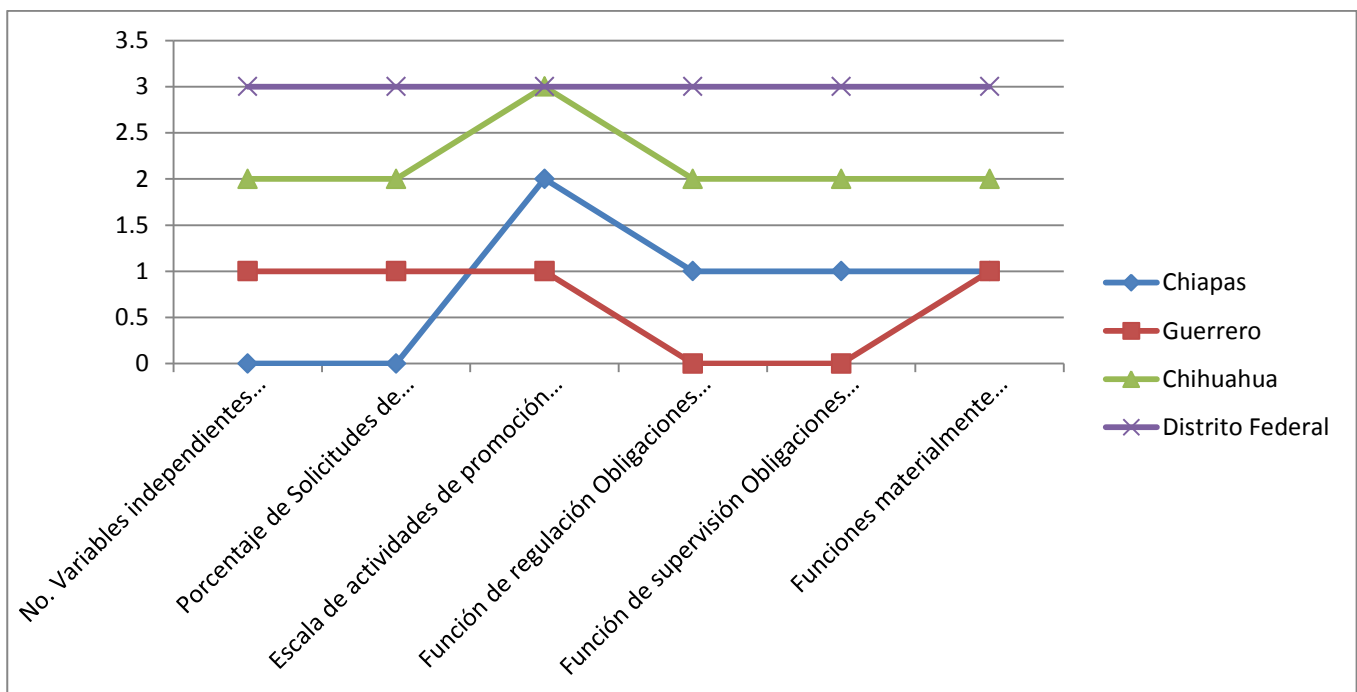


**Tabla 16. Resultados generales de la relación entre las variables independientes y dependientes**

	No. Variables independientes consideradas como positivas	Porcentaje de Solicitudes de información per cápita	Escala de actividades de promoción del derecho de acceso a la información	Función de regulación Obligaciones de Transparencia	Función de supervisión Obligaciones de Transparencia	Funciones materialmente jurisdiccionales de resolución de controversias
<b>Chiapas</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Guerrero</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Chihuahua</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Fuente: Elaboración Propia con Información de las instituciones de transparencia revisadas en este trabajo de investigación.

**Gráfica 5. Resultados generales de la relación entre las variables independientes y dependientes**



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los resultados arrojados del estudio es posible sostener que existe una relación entre las variables propuestas y los indicadores utilizados para medir las aportaciones democráticas de los órganos de transparencia en los términos establecidos. Sin embargo, el estado de Guerrero que contaba con la posibilidad de imponer medidas de apremio o procedimientos de responsabilidad no obtuvo un mejor resultado en su desempeño en relación con las funciones de regulación y supervisión frente al estado de Chiapas que se colocó por encima de Guerrero sin contar con las variables independientes consideradas.

En materia de transparencia y acceso a la información, las diferencias entre los estados no sólo son producto del marco legal, dependen de la efectiva implementación del mismo; de la definición de mecanismos y procedimientos; así como de la voluntad política que exista para aplicarlos y para evitar la aplicación de criterios discrecionales en contra del interés público.

El presupuesto muestra ser un asunto relevante para la operación de las funciones de los organismos de transparencia. El presupuesto anual asignado al Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos (INAI) hasta 2015 fue superior al presupuesto anual de todos los organismos de transparencia estatales. La proporción del presupuesto asignado a los organismos de transparencia sobre el presupuesto con el que cuentan las entidades federativas es también un elemento a considerar. En el caso del estado de Chihuahua que cuenta con un presupuesto de 62 mil millones de pesos<sup>302</sup>, el presupuesto de 52 millones 901 mil pesos asignado en 2015 al Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información representa el 8 por ciento del presupuesto estatal. Por su parte, en el estado de Guerrero el presupuesto asignado de 12 millones 308 mil 400 pesos representa una proporción del 2 por ciento de los 48 mil 409 millones 73 mil 400 pesos del presupuesto con el que cuenta el estado.<sup>303</sup> En lo que refiere al estado de Chiapas se observa que el presupuesto aprobado representa apenas el 1 por

---

<sup>302</sup> Congreso del Estado de Chihuahua, *Presupuesto de Egresos 2016*. Disponible en: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/presupuestoeegresos/archivos/798.pdf>

<sup>303</sup> Congreso del Estado de Guerrero, *Presupuesto de Egresos 2016*. Disponible en: [http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/05/Decreto-n%C3%BAmero-170-del-presup%C3%BAesto-de-egresos-del-Estado-de-Guerrero-para-el-ejercicio-fiscal-2016\\_P.O.-29-12-2015.pdf](http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/05/Decreto-n%C3%BAmero-170-del-presup%C3%BAesto-de-egresos-del-Estado-de-Guerrero-para-el-ejercicio-fiscal-2016_P.O.-29-12-2015.pdf)

ciento del presupuesto estatal.<sup>304</sup> En 2014, en Guerrero, el 65.2 por ciento de su población se encontraba en situación de pobreza y el 24.5 por ciento en situación de pobreza extrema de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En Chiapas, el 76.2 por ciento de su población se encuentra en situación de pobreza, mientras era el 31.8 por ciento de su población quien se encontraba en pobreza extrema.

Entonces, ¿por qué el estado de Chiapas se coloca en mejores posiciones -de acuerdo con los indicadores considerados en este trabajo de investigación- que el estado de Guerrero si sus condiciones institucionales y económicas son peores que las de este estado?

Las condiciones de inseguridad y el contexto de violencia de la entidad federativa de Guerrero que no fueron parte de las variables controladas de este trabajo de investigación indican tener una injerencia importante en los resultados sobre el desempeño del ITAIGRO. Sin duda, algo muy importante a tomar en cuenta, son las violaciones graves y delitos de lesa humanidad ocurridos en Guerrero. La desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotznizapa es sin duda un cortapisas en la historia nacional que da cuenta de la debilidad de la democracia de contenido en el país y pone en evidencia la grave situación de riesgo democrático del estado de Guerrero. Los indicadores del delito de homicidio doloso también ponen en evidencia resultados negativos en Guerrero.

De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad y datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>305</sup> en los últimos 16 años existieron 21,565 homicidios dolosos en Guerrero. En el estado de Chiapas existieron 13,911 homicidios dolosos desde 1997 hasta 2013. En Guerrero de

---

<sup>304</sup> Congreso del Estado de Chiapas; *Presupuesto de Egresos 2016*. Disponible en: <http://asechiapas.gob.mx/download/decretos/D02.pdf>

<sup>305</sup> Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, Justicia y Legalidad. Información disponible en <http://onc.org.mx/tendencia-por-entidad-federativa/>. Con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Información disponible en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>.

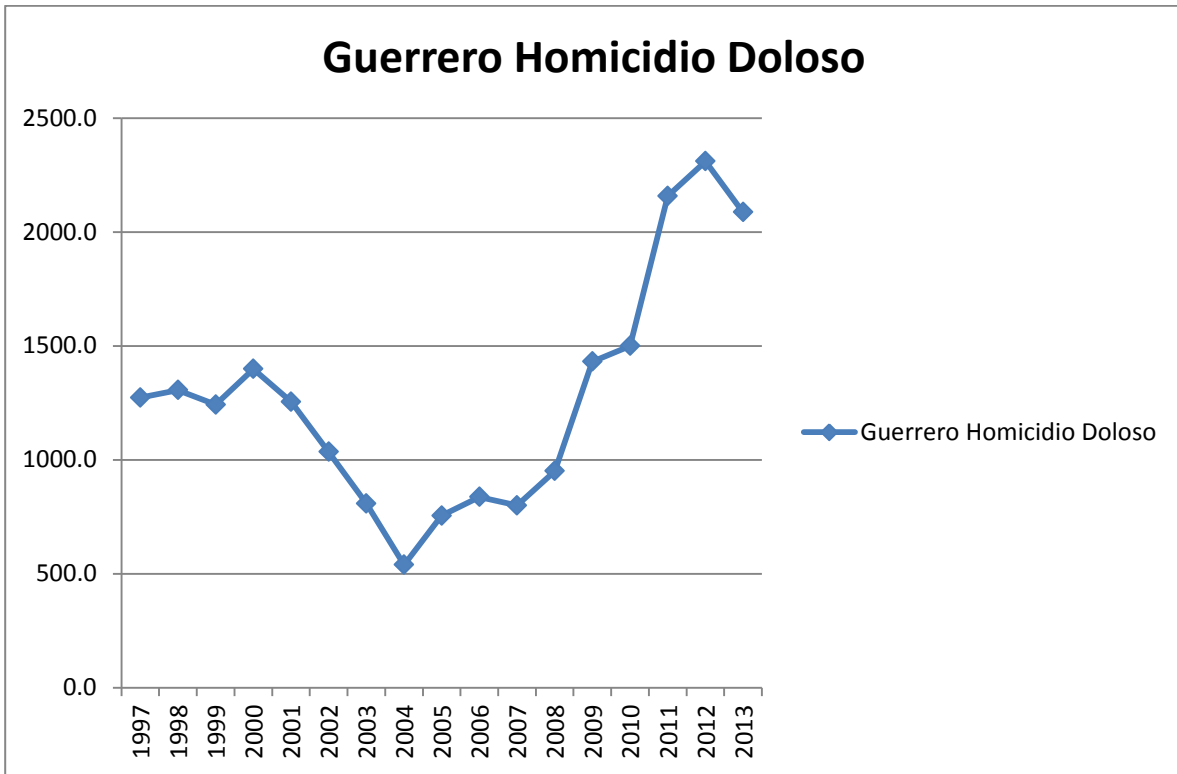
2004 a 2012, el número de homicidios dolosos se incrementó 5 veces pasando de 539 en 2004 a 2,310 en 2012.

**Tabla 17. Tendencia del delito de homicidio doloso en Guerrero de 1997 a 2013**

<b>Año</b>	<b>Guerrero Homicidio Doloso</b>
<b>1997</b>	<b>1273.0</b>
<b>1998</b>	<b>1306.0</b>
<b>1999</b>	<b>1242.0</b>
<b>2000</b>	<b>1399.0</b>
<b>2001</b>	<b>1255.0</b>
<b>2002</b>	<b>1035.0</b>
<b>2003</b>	<b>808.0</b>
<b>2004</b>	<b>539.0</b>
<b>2005</b>	<b>755.0</b>
<b>2006</b>	<b>837.0</b>
<b>2007</b>	<b>800.0</b>
<b>2008</b>	<b>951.0</b>
<b>2009</b>	<b>1431.0</b>
<b>2010</b>	<b>1500.0</b>
<b>2011</b>	<b>2158.0</b>
<b>2012</b>	<b>2310.0</b>
<b>2013</b>	<b>2087.0</b>
<b>Total</b>	<b>21686.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con resultados del Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad y datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Gráfica 6. Tendencia del Homicidio Doloso en Guerrero de 1997 a 2013**



**Tabla 18. Presupuesto aprobado para los organismos de transparencia en México**

	Presupuesto aprobado para 2013	Presupuesto aprobado para 2014	Presupuesto aprobado para 2015
<b>Aguascalientes</b>	\$8,796,000.00	\$9,112,000.00	\$11,149,000.00
<b>Baja California</b>	\$10,500,000.00	\$10,500,000.00	\$10,500,000.00
<b>Baja California Sur</b>	\$4,700,000.00	\$6,700,000.00	\$6,700,000.00
<b>Campeche</b>	\$17,027,529.00	\$17,153,694.00	\$18,103,698.00
<b>Chiapas</b>	\$10,606,525.00	\$10,888,096.00	<b>\$12,772,112.00</b>
<b>Chihuahua</b>	\$42,557,902.00	\$34,216,018.43	<b>\$41,307,901.00</b>
<b>Ciudad de México</b>	\$115,561,917.00	\$123,953,270.00	<b>\$124,751,401.00</b>
<b>Coahuila de Zaragoza</b>	\$35,161,034.00	\$38,166,441.00	\$34,000,000.00
<b>Colima</b>		\$6,131,130.13	\$6,345,130.00
<b>Durango</b>	\$9,323,606.00	\$9,603,314.00	\$11,783,480.00
<b>Estado de México</b>	\$72,000,000.00	\$74,520,000.00	\$88,755,600.00
<b>Guanajuato</b>	\$23,272,152.99	\$27,266,456.51	\$30,447,864.88
<b>Guerrero</b>			

Hidalgo	\$15,035,034.49	\$15,748,075.56	\$15,748,075.56
Jalisco	\$46,399,646.82	\$49,017,987.00	\$50,188,625.48
Michoacán de Ocampo	\$12,493,573.00	\$9,493,573.00	\$9,493,573.00
Morelos	\$16,250,000.00	\$18,050,000.00	\$19,050,000.00
Nayarit	\$4,236,458.60	\$4,846,267.86	\$4,446,983.66
Nuevo León	\$27,136,296.00	\$28,764,474.00	\$29,693,566.00
Oaxaca	\$33,357,187.21	\$26,342,990.25	\$26,342,990.00
Puebla	\$12,071,731.89	\$12,484,807.00	\$12,744,914.00
Querétaro	\$11,009,073.00	\$11,264,249.26	\$12,023,500.00
Quintana Roo	\$24,686,000.00	\$22,686,000.00	\$23,584,429.00
San Luis Potosí	\$16,243,976.00	\$16,828,760.00	\$17,454,556.00
Sinaloa	\$22,854,070.00	\$22,854,070.00	\$22,839,426.16
Sonora	\$13,315,148.00	\$24,790,215.00	\$19,726,295.00
Tabasco	\$34,414,373.39	\$40,079,377.26	\$40,208,391.77
Tamaulipas	\$12,987,536.00	\$12,987,000.00	\$13,304,000.00
Tlaxcala	\$10,576,995.38	\$10,782,765.33	\$10,922,941.00
Veracruz	\$35,000,000.00	\$37,000,000.00	\$39,000,000.00
Yucatán	\$22,955,000.00	\$23,428,276.00	\$25,770,741.00
Zacatecas	\$10,606,525.00	\$10,888,096.00	\$12,772,112.00
<b>Total organismos de transparencia estatales</b>	<b>\$731,135,290.77</b>	<b>\$766,547,403.59</b>	<b>\$801,931,306.51</b>
<b>Nacional</b>	<b>\$573,079,976.00</b>	<b>\$634,124,913.00</b>	<b>\$893,200,824.00</b>

**Fuente: Elaboración propia con información recaba a través de solicitudes de información.**

Existen entidades federativas como Aguascalientes donde el organismo de transparencia cuenta con un personal que se limita únicamente a 13 personas para atender las extensas obligaciones del marco normativo de transparencia.<sup>306</sup> Para estados como Baja California Sur que es el tercer estado con menor presupuesto a nivel nacional en términos absolutos, el INAI ha señalado que requeriría sólo para atender requerimientos de infraestructura para el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia al menos de 4 millones 120 mil pesos ya que no cuentan con un sistema electrónico de solicitudes de información en la entidad.<sup>307</sup> Esto implicaría, si se toma en cuenta el

<sup>306</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, "Acciones para el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia en los estados. Información disponible en: [http://pntdocumentos.inai.org.mx/images/otros\\_documentos/01.-AGUASCALIENTES.pdf](http://pntdocumentos.inai.org.mx/images/otros_documentos/01.-AGUASCALIENTES.pdf)

<sup>307</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, "Acciones para el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia en los estados. Información disponible en [http://pntdocumentos.inai.org.mx/images/otros\\_documentos/03.-BAJA\\_CALIFORNIA\\_SUR.pdf](http://pntdocumentos.inai.org.mx/images/otros_documentos/03.-BAJA_CALIFORNIA_SUR.pdf)

presupuesto aprobado en 2015, el 63 por ciento del presupuesto del organismo de transparencia.

Se necesitan además personas proclives a la participación pública a través de la demanda por la información en posesión de las autoridades. La función de las instituciones de transparencia no es la única que habrá de contribuir a activar la demanda por la información pública. La publicidad de información debe estar vinculada con la aplicación de mecanismos para la rendición de cuentas que prevengan los actos de corrupción; establezcan mecanismos para dar seguimiento riguroso a la toma de decisiones; generen la asignación de recursos públicos y actos de autoridad en función del interés público y en su caso; sancionen actos de corrupción para desincentivar que se cometan estos en el futuro.

La utilidad de la información para la sociedad será reconocida cuando se hagan evidentes los efectos que alcanza la publicidad de la misma; cuando contribuya a evitar los abusos de poder, favorezca la toma de decisiones en la vida cotidiana y de forma coordinada entre la sociedad y el Estado.

En este capítulo se propone un método y modelo cuantitativo para procesar algunas de las variables complejas que pueden ser encontradas al analizar las funciones de las instituciones especializadas de transparencia y acceso a la información. Se propone una definición conceptual de un régimen de transparencia que busca ser en lo pragmático funcional y operativo para asegurar una eficiente y eficaz implementación del marco normativo de transparencia.

Las disposiciones constitucionales en materia de transparencia y específicamente la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son un referente internacional pero no son suficientes en términos democráticos por lo que a continuación se tomó en cuenta los indicadores que se han usado para medir la democracia en relación con los indicadores que se han usado para medir las garantías del derecho de acceso a la información. En términos generales el Estado mexicano ha fallado en su obligación de respetar los derechos humanos en México. El acceso a la información puede ser utilizado

para defender, exigir y proteger los derechos fundamentales es por esta razón que el siguiente capítulo busca analizar en términos cuantitativos el estado de la democracia en México y su relación con la información pública y la libertad de expresión.



#### **Capítulo 4. El marco normativo del derecho de acceso a la información de México en el contexto internacional y su relación con la democracia.**

En diversos modelos para medir la democracia se ha incluido la libertad de expresión como una libertad civil y política que debe ser protegida en un contexto democrático. La libertad de expresión incluye el derecho a investigar y difundir información y opiniones. La libertad de información es un componente de la libertad de expresión de acuerdo con lo expresado en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que fue el origen del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El derecho de acceso a la información sustenta en lo legal la libertad de información. Así, a partir del reconocimiento de la importancia democrática de la libertad de expresión, en algunos casos se han incluido explícitamente ciertos indicadores del derecho a la información.

No existe consenso sobre la forma para medir la democracia, las definiciones de la democracia son objeto de controversia y hay un intenso debate en curso sobre el tema.<sup>308</sup> Campbell señala que tratar de integrar las variables, teorías o conceptos de democracia en una meta teoría de la democracia tendría un alto grado de complejidad precisamente porque en muchos casos, éstos son contradictorios.<sup>309</sup> Tratándose de la definición de democracia existe abundante literatura entre lo que es y debe ser este régimen político.<sup>310</sup> La mayoría de los instrumentos para medir las democracias reconocen la importancia de que los derechos humanos sean protegidos. Específicamente la libertad de expresión es un aspecto que se evalúa recurrentemente al analizar las democracias. En el derecho internacional e interamericano, el derecho a la información ha sido considerado como un

---

<sup>308</sup> *There is no consensus on how to measure democracy, definitions of democracy are contested and there is an ongoing lively debate on the subject.* Laza Kekic, The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy, The Economist, 2007, pp. 1-11. Disponible en: [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf) *Democracy, p.1* Disponible en: [Ranking.http://democracyranking.org/ranking/basic\\_concept.pdf](http://democracyranking.org/ranking/basic_concept.pdf)

<sup>309</sup> Campbell, David F. J. (2008). *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy.* Vienna: Democracy, p.1 Disponible en: [Ranking.http://democracyranking.org/ranking/basic\\_concept.pdf](http://democracyranking.org/ranking/basic_concept.pdf)

<sup>310</sup> Bühlmann, Marc / Wolfgang Merkel / Bernhard Wessels (2008). The Quality of Democracy. Democracy Barometer for Established Democracies. (Revised Version 20.03.2008). National Center of Competence in Research: Challenges to Democracy , citado en Campbell, *Ibidem*.

componente de la libertad de expresión. Como se ha señalado en este trabajo de investigación, el marco normativo del derecho de acceso a la información ha sido evaluado como un referente internacional en la materia. Sin embargo, existen elementos de este marco normativo que afectan la libertad de expresión y además se encuentran estrechamente relacionados con otro tipo de indicadores de la democracia y en algunos casos pueden afectarlos. En este capítulo se revisarán algunos esfuerzos que han sido desarrollados para medir la democracia. En todos los casos, los mismos están anclados firmemente a las teorías de la democracia, mismas que también serán discutidas en esta sección. Se revisan los siguientes instrumentos de evaluación de las democracias: *Índice de la Democracia (Index of Democracy)*, *Barómetro de la Democracia (Democracy Barometer)*; *Índice de Libertad de Freedom House (Freedom Index)*; y *el Ranking de la Democracia (Democracy Ranking)*.

En el presente capítulo se utiliza el método inductivo correlacional<sup>311</sup> para describir y explicar el estado del marco normativo de transparencia y acceso a la información en México. De acuerdo con Muñoz Cantero, el método inductivo correlacional utiliza el análisis de datos y después busca explicar los fenómenos estudiados.

Autores como David Beetham, han enfocado su trabajo académico en realizar evaluaciones de la democracia.<sup>312</sup> El autor advierte sobre la importancia de evitar medir los avances democráticos únicamente en relación con el punto de partida de cada nación. Sostiene que identificar los estándares internacionales de mejores prácticas es un aspecto para guiar la calidad democrática. Beetham señala que para medir la calidad democrática es necesario considerar la libertad y derechos relacionados con la igualdad. De manera puntual señala la importancia del derecho a la libertad de expresión; la rendición de cuentas y el estado de derecho. Todos estos conceptos estrechamente

---

<sup>311</sup> Jesús Miguel Muñoz Cantero, *Metodología Cuantitativa contra Cualitativa*, Universidad de Coruña, s.a., p.90.

<sup>312</sup> David Beetham, *Democratic Quality. Freedom and Rights*, [http://iis-db.stanford.edu/pubs/20433/Freedom\\_and\\_Rights.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/20433/Freedom_and_Rights.pdf), p.1.

ligados al derecho de acceso a la información. Por ejemplo, una manera de restringir la libertad de expresión es a través de la clasificación de información aduciendo posibles afectaciones a la seguridad nacional; restringir el acceso a la información sobre el desempeño de autoridades del poder ejecutivo puede limitar el estado de derecho. Restringir información sobre recursos asignados para combatir la pobreza puede reproducir la desigualdad. Los límites a cierta información pueden también afectar la posibilidad de una exhaustiva rendición de cuentas. En este capítulo se profundizará en estas relaciones. Beetham reconoce además la posición de Leonardo Morlino<sup>313</sup> en relación con las tres dimensiones de calidad democrática, estas son: calidad; procedimiento; substancia y resultado. Precisa que estos componentes para la evaluación democrática referentes a cada área de estudio requiere identificar: 1) las reglas formales y los procedimientos de aplicación; 2) los efectos en la práctica; y 3) los procedimientos de implementación o la falta de ellos; y lo que los consumidores finales piensan o experimentan de ellos.<sup>314</sup>

En este sentido, México se encontraría firmemente establecido en el establecimiento del marco normativo, pero todavía enfrenta el reto de lograr los efectos del mismo en la práctica. Por un lado, para mayo de 2015, se habían establecido de manera parcial las reglas formales para promover el acceso a la información pública a partir de lo dispuesto por la reforma constitucional de 2014. Se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos se encontraba estableciendo los procedimientos de aplicación de este amplio marco normativo. Quedaba pendiente la discusión y aprobación de la Ley General de Archivos y la Ley General de Datos Personales, leyes que también regulan el acceso a la información. Por una parte, los archivos son la base sobre la cual

---

<sup>313</sup> Morlino, L. (2003), 'The Quality of Democracy: Improvement or Subversion? Introductory Remarks', Draft paper, Stanford. Citado en *Ibidem*.

<sup>314</sup> *Ibidem*. "Many wish to assess themselves against their own past, or against regional comparators, as well as against international standards of best practice. For our purposes here, however, it will be important to identify international standards of best practice in each area as a guide to democratic quality. Whether it then makes sense to sum the results of any assessment in a quantitative scale is a matter for debate about the point of the exercise. Our strong preference has been for qualitative judgements, while using quantitative data where appropriate."

se puede habilitar o inhibir el acceso a la información, así como son una pieza fundamental para que la sociedad en su conjunto pueda dejar precedentes de su historia y realizar el escrutinio público para vigilar el desempeño de las autoridades públicas y actores que ejercen recursos públicos. Por otra parte los derechos a la privacidad y la intimidad han sido considerados como el límite al derecho de acceso a la información, por lo que tienen importancia en relación con la libertad de expresión. La regulación en materia de protección de datos personales es la que regirá a estos derechos.

Beetham señala que si bien los indicadores para evaluar a la democracia son útiles, es improbable que todos los principios sean maximizados al mismo tiempo. Desde este punto de vista es que en el presente capítulo se lleva a cabo el análisis del marco normativo mexicano plasmado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAI). La LGTAI no se analiza únicamente en función del marco normativo mexicano que existía previamente, si no a partir de estándares internacionales. Además se evalúan sus componentes en términos de sus efectos democráticos, con especial énfasis en la posibilidad de gobernanza que potencialmente habilitan o inhiben.

La democracia sin libertad es una contradicción de términos”.<sup>315</sup> “La democracia sólo podrá ser asegurada si las condiciones para el ejercicio de la voluntad popular son aseguradas. La voluntad popular plasmada en el voto popular convive con la participación pública y la gobernanza. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones.<sup>316</sup>

---

<sup>315</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>316</sup> RHODES, R. A. W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, citado en Renate Mayntz, “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21), 7-22, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 2001. Disponible en: [http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1234838:2/component/escidoc:2060890/RD\\_21\\_2001\\_Mayntz.pdf](http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1234838:2/component/escidoc:2060890/RD_21_2001_Mayntz.pdf)

La gobernanza puede implicar la colisión de sistemas de negociación entre los representantes de intereses diferentes o incluso opuestos.<sup>317</sup>

En este capítulo, se analiza la Ley General de Transparencia en el contexto internacional en relación con la metodología elaborada por el Centro para la Ley y la Democracia (CLD) (*Center for Law and Democracy*) y Access Info Europe (Access Info)<sup>318</sup>. Hasta el 14 de febrero de 2016, el Índice Global del Derecho a la Información sólo analizaba la reforma constitucional de 2007 y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en Junio de 2002. A partir de entonces, en México, la protección del derecho fundamental de acceso a la información ha sido ampliada en distintos términos. Peschard refiere que el desarrollo jurisprudencial del “control de convencionalidad” desarrollado por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que impone a los Estados la obligación de todas sus instituciones y no sólo el poder judicial revisen y constaten que todos los actos de autoridad estén de acuerdo con la Convención Interamericana de Derechos Humanos.<sup>319</sup>

En la primera parte de este capítulo se aplicará el modelo del CLD a la Ley General de Transparencia que entró en vigor el 6 de mayo de 2015. En la segunda parte de este capítulo se discutirán los resultados de este estudio cuantitativo en términos de la protección del derecho de acceso a la información y con base en los hallazgos preliminares de esta investigación y las teorías de democracia. En este capítulo se argumenta sobre la relación que existe entre el marco normativo del derecho de acceso a la información (DAI) y el concepto de democracia y la calidad de la misma.

---

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>318</sup> <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>

<sup>319</sup> Jacqueline Peschard (coord.), *A 10 años del derecho de acceso a la información en México*, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, p. 8.

#### 4.1.1. Índice Global del Derecho a la Información de *Center for Law and Democracy* y *Access Info Europe*

La última actualización del Índice Global del Derecho a la Información colocaba a México en el noveno lugar del mundo a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en el 2002 y la reforma constitucional de 2007.

**Tabla 18. Índice Global del Derecho a la Información**

<b>Clasificación</b>	<b>País</b>	<b>Fecha</b>	<b>Total</b>
1	Serbia	2003	135
2	Eslovenia	2003	129
3	India	2005	128
4	Croacia	2013	126
5	Liberia	2010	124
6	El Salvador	2011	122
7	<u>Sierra Leona</u>	2013	122
8	<u>Sudán del Sur</u>	2013	120
<b>9</b>	<b>México</b>	<b>2002</b>	<b>117</b>
10	Maldivas	2014	116
11	Azerbaiyán	2005	115
12	Antigua	2004	113
13	Macedonia	2006	113
14	Etiopía	2008	112
15	Nicaragua	2007	111
16	Moldova	2000	110
17	<u>Sudáfrica</u>	2000	109
18	Brasil	2011	108
19	<u>Ucrania</u>	2011	108
20	Bangladesh	2008	107
21	Kosovo	2003	106
22	Finlandia	1951	105
23	Nepal	2007	104
24	Yemen	2012	103

25	Bosnia y Herzegovina	2000	102
26	Colombia	1985	102
27	Indonesia	2008	101
28	Kyrgyzstan	2007	101
29	<u>Panamá</u>	2002	100
30	<u>Reino Unido</u>	2000	100
31	Rusia	2009	98
32	Georgia	1999	97
33	Uganda	2005	97
34	Armenia	2003	96
35	Irlanda	2014	95
36	<u>Nueva Zelanda</u>	1982	94
37	Guatemala	2008	94
38	Estonia	2000	94
39	Chile	2008	93
40	<u>Perú</u>	2003	93
41	Suecia	1766	92
42	Bulgaria	2000	91
43	Uruguay	2008	91
44	Tunisia	2011	90
45	Estados Unidos	1966	89
46	Trinidad y Tobago	1999	89
47	Montenegro	2005	89
48	Jamaica	2002	88
49	Nigeria	2011	88
50	Hungría	1992	87
51	Australia	1982	83
52	Belice	1994	83
53	Honduras	2006	83
54	Rumania	2001	83
55	<u>Korea del Sur</u>	1996	82
56	Holanda	1978	82
57	Ruanda	2013	82

58	Mongolia	2011	80
59	<u>Canadá</u>	1983	79
60	Polonia	2001	79
61	Noruega	1970	78
62	Malta	2008	78
63	Suiza	2004	77
64	Afganistán	2014	77
65	Angola	2002	76
66	Tailandia	1997	76
67	<u>Costa de Marfil</u>	2013	76
68	<u>Nigeria</u>	2011	74
69	Ecuador	2004	73
70	Portugal	1993	73
71	España	2013	73
72	<u>República Checa</u>	1999	72
73	Turquía	2003	72
74	Latvia	1998	72
75	Zimbabwe	2002	70
76	China	2007	70
77	Saint Vincent and the Grenadines	2003	70
78	Eslovaquia	2000	70
79	Cook Islands	2009	69
80	Guyana	2013	69
81	Albania	1999	69
82	Argentina	2004	66
83	Israel	1998	66
84	Pakistán	2002	66
85	Japón	1999	65
86	Grecia	1986	65
87	Dinamarca	1970	64
88	Guinea	2010	64
89	<u>Francia</u>	1978	64
90	Islandia	1996	64



91	Lituania	1996	64
92	Paraguay	2014	61
93	<u>República Dominicana</u>	2004	59
94	Bélgica	1994	59
95	Uzbekistán	1997	59
96	Taiwán	2005	58
97	<u>Italia</u>	1990	57
98	<u>Jordania</u>	2007	53
99	Alemania	2005	52
100	Tajikistán	2002	49
101	Liechtenstein	1999	39
102	Austria	1987	32

**Fuente: Centro para la Ley la Democracia y Access Info, Índice Global para el Derecho la Información Disponible en: <http://www.rti-rating.org/country-data>**

El Índice Global del Derecho de Acceso a la Información es un sistema para evaluar la protección del derecho fundamental de acceso a la información que proveen los marcos normativos de 102 países del mundo. Los autores de este trabajo precisan que el instrumento de evaluación está diseñado para medir el marco legal y no para medir la calidad de su implementación.<sup>320</sup>

Este índice está compuesto por 61 indicadores que integran 6 variables: 1) derecho de acceso a la información; 2) alcance de este derecho; 3) procedimientos para solicitar información; 4) recursos; 5) sanciones y 6) medidas promocionales.

A cada indicador se le asigna una puntuación en la mayoría de los casos entre 0 y 2, en la medida en que el marco normativo de cada país cumpla con los criterios de los indicadores, la calificación puede situarse entre 0 (mínima) y 150 (máxima).

<sup>320</sup> Center for Law and Democracy, “Nota Metodológica del Índice Global para el Derecho de Acceso a la Información”, <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2011/09/COVER-NOTE.pdf>, p.1.

El Centro para la Ley y la Democracia y Access Info, organizaciones internacionales que estudian y promueven el derecho a la información consideran que el alcance del marco normativo en materia de transparencia, los procedimientos para solicitar información, las excepciones a la publicidad de la información y los mecanismos de revisión son los componentes centrales para establecer garantías para el ejercicio del derecho a la información. A cada una de estas variables les fue asignado un valor máximo de 30. A las sanciones y protecciones un peso de 8 y a las medidas promocionales un peso de 16.

El Índice no mide la obligación de publicar información. La Ley General de Transparencia en el Título Quinto incluye siete capítulos referidos a las obligaciones de transparencia. En el modelo mexicano se han incluido obligaciones de transparencia con aplicación específica a los diferentes sujetos obligados por esta Ley, tales como el poder ejecutivo, legislativo y el poder judicial en los niveles federal, estatal y municipal; los organismos de protección de los derechos humanos a nivel nacional y en las entidades federativas; las instituciones de educación superior; los partidos políticos nacionales y locales; las agrupaciones políticas que pretendan postular candidaturas independientes; los fideicomisos, fondos públicos y los sindicatos; así como los organismos garantes de transparencia.

Autores como Raúl Trejo ha señalado que “el hecho de utilizar la Red para vincularse con los ciudadanos no garantiza la democratización del gobierno ni de sus decisiones, pero constituye una nueva relación entre unos y otros.”<sup>321</sup> Especialmente el uso de Internet para cumplir con las obligaciones de transparencia derivadas del derecho fundamental de acceso a la información puede ser excluyente para amplios sectores de la población que no cuentan con acceso a Internet o que no cuentan con la formación suficiente para consultar la información puesta a su disposición por esta vía. Sin embargo, las autoridades públicas tienen la obligación de promover el derecho de acceso a la información por distintos medios y de poner a disposición del público la información que generan por distintas vías, tales como, la consulta directa. Es innegable que la administración pública y los poderes del Estado enfrentan en esta obligación uno de sus

---

<sup>321</sup> Trejo, *op.cit.*, p.11

principales retos. La discusión y la deliberación que se lleven a cabo en la esfera política dependerán en gran medida de la información sobre la actuación del Estado, la información socioeconómica y estadística que recabe el Estado en el desempeño de sus funciones y el ejercicio de los recursos públicos.

#### 4.1.2. La Ley General de Transparencia en el Índice Global del Derecho de Acceso a la Información (IGDAI)

**Tabla 19. La Ley General de Transparencia en el Índice Global del Derecho de Acceso a la Información (IGDAI)**

México				
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública LGT				
Sección	Puntuación Máxima	Puntuación reforma 2007 LFTAIPG (CLD y Access Info)	Puntuación LGT en IGDAI (elaboración propia)	
Derecho de acceso a la información	6	6	6	
Alcance	30	22	27	
Procedimientos para solicitar información	30	23	29	
Excepciones	30	22	24	
Recursos	30	26	26	
Sanciones	8	2	4	
Medidas de promoción	16	16	16	
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>	<b>117</b>	<b>132</b>	
Índice Global del Derecho de Acceso a la Información. Resultados para México				
Descripción del Indicador	Criterios de puntuación	Puntuación máxima	Puntos LFTAIPG	Puntos LGT
Derecho de acceso a la información				
El marco legal reconoce el derecho fundamental de acceso a la información	Falta de reconocimiento del derecho a la información = 0 Reconocimiento limitado= 1 Reconocimiento pleno = 2	2	2	2
El marco legal crea una presunción específica en favor del acceso a toda la información en poder de las autoridades públicas, con sujeción únicamente a excepciones limitadas	No= 0 Parcialmente= 1 Si= 2	2	2	2

El marco legal contiene una declaración específica de principios pidiendo una interpretación amplia de la Ley de Transparencia	Si= 1 No= 0	2	2	2
<b>Alcance</b>				
Todo el mundo (incluidos los no ciudadanos y personas jurídicas) tiene el derecho de presentar solicitudes de información.	Residentes= 0 Ciudadanos= 1 Legal= 1	2	2	2
El derecho de acceso se aplica a todo el material en poder o en nombre de las autoridades públicas que se registra en cualquier formato, sin importar quién lo produjo.	Puntuación de 1-3 si existe la definición limitada de información; 4 puntos cuando la definición de información no tiene excepciones.	4	4	4
Solicitantes tienen derecho a acceder tanto a la información como a registros / documentos (es decir, un derecho tanto para pedir información y solicitar documentos específicos).	Documentos= 1 Información= 1	2	0	2
El derecho de acceso a la información se aplica a la rama ejecutiva sin tipos de información excluidos. Esto incluye al ejecutivo (gabinete) y administración incluyendo todos los ministerios, departamentos, el gobierno local, las escuelas públicas, organismos sanitarios públicos, la policía, las fuerzas armadas, los servicios de seguridad, cuerpos y órganos de propiedad o controlada por el anterior.	Agencias centrales de gobierno= 4; 1=para poder ejecutivo; 1=para ministros, 1=para el estado y gobiernos locales si el estado es unitario, 2=si es federalista.	8	8	8
El derecho de acceso se aplica a la legislatura, incluyendo tanto la información administrativa y otras, sin excluir a otros órganos de la legislatura.	Documentos administrativos 1=; 2-3=si algunos cuerpos del poder legislativo están excluidos, 4=puntos para la rama legislativa en todos los niveles de gobierno.	4	2	4
El derecho de acceso se aplica al Poder Judicial, que incluye tanto la información administrativa y otras, sin excluir a otros órganos del poder judicial.	Documentos administrativos 1=; 2-3= si algunos cuerpos del poder judicial están excluidos, 4 puntos para la rama judicial en todos los niveles de gobierno.	4	2	2
El derecho de acceso se aplica a las empresas públicas (entidades comerciales que son propiedad o están controladas por el Estado).	1 punto si cumple con algunos criterios; 2 puntos si cumple con todos.	2	2	2
El derecho de acceso se aplica a otras autoridades públicas, incluidos los órganos constitucionales, legales y de supervisión (como una comisión electoral o una comisión de información / er).	1 punto si cumple con algunos criterios; 2 puntos si cumple con todos.	2	1	2

El derecho de acceso se aplica a: a) los organismos privados que realizan una función pública y b) las entidades privadas que reciben financiamiento público significativo.	1= funciones públicas; 1= financiamiento público.	2	1	2
<b>Procedimientos</b>				
Solicitantes no están obligados a dar razones de sus solicitudes.	0= si están obligados; 2=si NO están obligados.	2	2	2
Solicitantes sólo están obligados a proporcionar los datos necesarios para la identificación y entrega de la Información (es decir, alguna forma de dirección para la entrega).	Máximo de 2 puntos, se reduce si incluyen otros requisitos como identificaciones.	2	2	2
Existen procedimientos claros y relativamente simples para hacer solicitudes de información. Las solicitudes podrán ser presentadas por cualquier medio de comunicación, sin necesidad de utilizar formularios oficiales o para indicar que la información se solicita en virtud de la ley de acceso a la información.	Máximo de 2 puntos se considera si no se requieren obligatoriamente formatos legales o hacer referencia directa a documentos.	2	2	2
Los funcionarios públicos están obligados proporcionar asistencia para ayudar a los solicitantes a formular sus solicitudes, o contactar y ayudar a los solicitantes que hayan hecho con vaga información, indebidamente amplia o necesitan aclaración.	1= Asistencia en la formulación de solicitudes; 1= Aclaración de solicitudes.	2	2	2
Los funcionarios públicos tienen la obligación para prestar asistencia a los solicitantes que lo requieran debido a las necesidades especiales, por ejemplo, ya que son analfabetos o personas con discapacidad.	Si= 1 No= 0	2	2	2
Solicitantes están provistos de un recibo o reconocimiento a la presentación de una solicitud en un plazo razonable, no superior a 5 días hábiles	1= recibo; 1= recibo en un máximo de 5 días.	2	2	2
Procedimientos claros y adecuados están establecidos para las situaciones en que la autoridad a la que se dirige la solicitud no tenga la información solicitada. Esto incluye la obligación de informar al solicitante que la autoridad no es competente sobre la información requerida y remitir al solicitante a otra institución o transferir la solicitud cuando la autoridad pública sabe donde se tiene la información.	1= no competencia; 2= orientación o transferencia de solicitudes a autoridades competentes.	2	1	1

Las autoridades públicas tienen la obligación de cumplir con las modalidades de entrega de la información solicitada, sólo sujeto a limitadas excepciones (ej. proteger un registro)	2 puntos en caso de que se cumpla con el indicador se reduce la puntuación si hay limitaciones.	2	2	2
Las autoridades públicas tienen la obligación de responder a las solicitudes tan pronto como sea posible.	No= 0, Si= 2.	2	2	2
Hay plazos máximos claros y razonables (20 días hábiles o menos) para responder a las solicitudes, independientemente de la manera en que se responda la solicitud (incluso a través de la publicación).	1= 20 días; 2= 20 días o menos.	2	1	2
Hay límites claros sobre extensiones de línea de tiempo (20 días hábiles o menos), incluyendo el requisito de que los solicitantes serán notificados y se les proporcionará los motivos de la prórroga.	---	2	1	2
Presentar las solicitudes es gratis.	No= 0, Si= 2.	2	2	2
Hay reglas claras relativas a las tarifas de acceso, que se establecen en el centro, en lugar de ser determinada por las autoridades públicas individuales. Estos incluyen el requisito de que los costos se limitarán la reproducción y envío de la información (de manera que la inspección de documentos y copias electrónicas son gratuitas) y un cierto número inicial de páginas (al menos 20) se proporcionan de forma gratuita.	1 punto para costos acotados a reproducción y entrega; 1 punto para excepción de costos en menos de 20 páginas.	2	2	2
Existen exenciones de cuotas para las personas que no puedan cubrirlas.	---	2	0	2
No hay limitaciones o cargos para la reutilización de la información recibida de los organismos públicos, salvo cuando un tercero (que no es una autoridad pública) mantenga los derechos de autor protegidos legalmente sobre la información.	No= 0, Si= 2.	2	0	2
<b>Excepciones</b>				
Prevalencia de la ley a favor de la divulgación de información sobre el resto de la legislación en otras materias en la medida cualquier conflicto.	4 puntos cuando la ley de información prevalezca sobre otras leyes, si las excepciones establecidas en otras leyes pueden ser aplicadas, la puntuación máxima es 2.	4	0	0

<p>Las excepciones al derecho de acceso son compatibles con las normas internacionales. Excepciones permitidas son: la seguridad nacional; relaciones internacionales; la salud y la seguridad pública; la prevención, investigación y persecución de los errores jurídicos; privacidad; intereses económicos comerciales y otros legítimos; administración de la economía; administración de justicia justa y asesoramiento jurídico privilegiado; conservación del medio ambiente; y la formulación de políticas legítimas y otras operaciones de las autoridades públicas. También es admisible referir a los solicitantes a la información que ya se encuentra a disposición del público, por ejemplo, en línea o en forma impresa.</p>	<p>De una puntuación de 10 puntos se deduce 1 punto por cada excepción que se salga de estas excepciones reconocidas.</p>	10	8	8
<p>Una prueba de daño se aplica a todas las excepciones, por lo que es sólo cuando la divulgación presenta un riesgo de daño real a un interés protegido que puede ser denegada.</p>	<p>4 puntos y se deduce 1 punto por cada excepción que no está sujeta a la prueba de daño.</p>	4	4	4
<p>Si hay un interés público superior es obligatorio que la información deba ser divulgada cuando ello redunde en el interés público general, incluso si esto puede hacer daño al interés protegido. Hay excepciones de reserva (que se aplican en absoluto), por ejemplo para obtener información acerca de los derechos humanos, la corrupción o crímenes contra la humanidad.</p>	<p>Se considera si la excepción de las reservas está sujeta a las limitaciones generales, si se aplica a sólo algunas excepciones, y si es obligatorio.</p>	4	2	4
<p>La información debe ser publicada tan pronto como deje de aplicarse la excepción (por ejemplo, después de que se haya adoptado una decisión). La ley contiene una cláusula que indica las excepciones para proteger los intereses públicos no se aplican a la información que es de más de 20 años.</p>	<p>1 punto por cada criterio.</p>	2	2	2
<p>Procedimientos claros y adecuados para la consulta a terceros que proporcionaron información confidencial. Los poderes públicos tendrán en cuenta las objeciones por parte de terceros al considerar las solicitudes de información, pero los terceros no tienen poder de veto sobre la divulgación de información.</p>	<p>1 punto si la Ley considera la consulta, 1 punto más si se respetan los tiempos legales y los recursos de revisión son expeditos.</p>	2	2	2

Hay una cláusula de divisibilidad por lo que, cuando sólo una parte de un registro está cubierta por una excepción resto debe ser revelada.	Puntuación de 1 si existen disposiciones opuestas a la generación de versiones pública y 2 puntos si el acceso parcial a versiones públicas siempre es garantizado.	2	2	2
Al negarse a proporcionar acceso a la información, las autoridades públicas deben a) establecer los fundamentos jurídicos exactos y la razón(es) de la denegación y b) informar al solicitante de los procedimientos de apelación pertinentes.	Puntuación Si/No 1 punto por a y un punto por b.	2	2	2
<b>Recursos</b>				
La ley ofrece un recurso interno que es simple, gratis y completado dentro de plazos claros (20 días hábiles o menos).	Puntuación de 1 si el recurso de revisión cumple con estos criterios, puntuación de 0 si no los cumple totalmente, puntuación de 0 si no hay recurso de revisión.	2	0	0
Los solicitantes tienen el derecho a presentar una apelación (externa) con un órgano de supervisión administrativa independiente (por ejemplo, una comisión de información o defensor del pueblo). (Ombudsman)	Puntuación de 1 en caso parcial, puntuación de 2 en caso pleno.	2	2	2
Los miembros del organismo de supervisión son nombrados de manera que están protegidos contra la injerencia política y tienen la seguridad de la permanencia por lo que están protegidos contra el despido arbitrario (procesalmente / sustantivamente) una vez designado.	Puntuación de 1 para procedimientos de designación, puntuación 1 para protección de despido.	2	2	2
El órgano de supervisión informa su presupuesto aprobado por el parlamento, u otros mecanismos eficaces para proteger su independencia financiera.	Puntuación de 1 para reportes al poder legislativo, 1 para presupuesto aprobado por el poder legislativo.	2	2	2
Existen prohibiciones de individuos con fuertes conexiones políticas de su nombramiento a este organismo y los requisitos de experiencia profesional.	Puntuación de 1 para no conexiones políticas, 1 para experiencia.	2	2	2
El órgano de supervisión independiente tiene el mandato y el poder necesarios para desempeñar sus funciones, incluyendo revisar documentos clasificados e inspeccionar los locales de los organismos públicos.	Puntuación de 1 por facultades de revisar documentos clasificados, 1 por poderes de inspección.	2	1	1



Las decisiones del órgano de supervisión independiente son vinculantes.	Puntuación No= 0, Si= 2.	2	2	2
Al decidir una apelación, el órgano de supervisión independiente tiene la facultad de ordenar los recursos adecuados para el solicitante, incluyendo la desclasificación de información.	Puntuación de 1 para el primer criterio, puntuación de 2 para ambos criterios.	2	2	2
Solicitantes tienen derecho a interponer un recurso judicial.	Puntuación de 1 para parcial, puntuación de 2 para pleno.	2	2	2
Los recursos de revisión de las negativas para entregar información son gratis y no requiere de asistencia jurídica.	Puntuación de 1 si es gratis, puntuación de 1 por no requerir abogado.	2	2	2
Las causales del recurso al órgano de supervisión son amplias (incluyendo no sólo la negativa a proporcionar información, sino también la negativa a proporcionar información en la forma solicitada, el silencio administrativo y otro incumplimiento de plazos, el cobro de tarifas excesivas, etc.).	Puntuación 1 por recursos de revisión, puntuación 2 por amplias causales para interponer recurso de revisión.	4	4	4
Procedimientos claros, incluyendo líneas de tiempo, están en su lugar para hacer frente a las apelaciones externos (supervisión / judicial).	Puntuación de 1 para procedimientos claros, puntuación de 1 para plazos específicos.	2	2	2
En el proceso de apelación (supervisión / judicial /) el gobierno tiene la carga de la prueba para justificar las negativas a entregar información.	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2
El órgano de apelación externa tiene el poder de imponer medidas estructurales adecuadas para la autoridad pública (por ejemplo, para realizar más entrenamiento o para emplear una mejor gestión de registros)	Puntuación de 1 para parcial, puntuación de 2 para pleno.	2	1	1
<b>Sanciones</b>				
Las sanciones pueden ser impuestas a aquellos que deliberadamente actúen para minar el derecho a la información, en particular mediante la destrucción no autorizada de información.	Puntuación 1 para sanciones que vulneren el derecho a la información, 1 punto por la destrucción de documentos.	2	2	2

Hay un sistema para corregir el problema de las autoridades públicas que sistemáticamente fallan la revelar información o por bajo desempeño (ya sea a través de la imposición de sanciones a ellos o que requieran medidas correctivas de ellos).	Puntuación de 1 punto para sanciones que corrigen el problema, 2 puntos para ambos tipos de sanción.	2	0	2
El órgano de supervisión independiente y su personal tienen inmunidad legal para los actos realizados de buena fe en el ejercicio o el rendimiento de cualquier poder, deber o función bajo la Ley de Transparencia. También se concede inmunidad similar para la liberación de la buena fe de la información de conformidad con la Ley de Transparencia	Puntuación de 1 para inmunidad del personal de los organismos de transparencia y puntuación de 1 para la protección de otras personas.	2	0	0
Hay protecciones legales contra la imposición de sanciones a aquellos que, de buena fe, divulgan información que da a conocer irregularidades (es decir, los denunciantes o whistleblowers).	Puntuación de 2 para protecciones fuertes y puntuación de 1 para protecciones moderadas.	2	0	0
<b>Promoción</b>				
Las autoridades públicas tienen la obligación de designar a los funcionarios dedicados (oficiales de información) o unidades con una responsabilidad de asegurar que cumplan con sus obligaciones de divulgación de información.	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2
Un cuerpo central, como una comisión de la información (er) o departamento gubernamental, se le da la responsabilidad general de promover el derecho a la información.	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2
Se requieren esfuerzos de sensibilización pública (por ejemplo, la producción de una guía pública para la conciencia DI y la introducción en las escuelas) para ser llevado a cabo por la ley.	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2
Un sistema está establecido donde los estándares mínimos en cuanto a la gestión de los registros se establecen y se aplican.	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2
Autoridades Públicas son requeridas a crear y actualizar listas o registros de los documentos en su poder, y hacer de éstos públicos.	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2

Se requieren programas de capacitación para los funcionarios	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2
Las autoridades públicas tienen la obligación de informar anualmente sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones de divulgación. Esto incluye estadísticas sobre las solicitudes recibidas y la forma en que fueron tratadas.	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2
Un cuerpo central, como una comisión de la información (er) o departamento gubernamental, tiene la obligación de presentar un informe consolidado a la legislatura sobre la aplicación de la ley.	Puntuación Si/No, Si= 2 puntos.	2	2	2

**Fuente:** Elaboración propia con información de Access Info y Center for the Law and Democracy, Global RTI Ranking, <http://www.law-democracy.org/live/global-rti-rating/>

De acuerdo con los resultados de la aplicación del Índice Global del Derecho a la Información a la Ley General de Transparencia, México subiría a una puntuación de 133 frente a la calificación de 122 que resultó de la aplicación del Índice a la LFTAIPG publicada por el Centro para la Ley y la Democracia y Access Info. La puntuación de la Ley General de Transparencia colocaría a México en el segundo lugar, por debajo de Serbia y encima de Eslovenia de acuerdo con los resultados puramente cuantitativos.

De acuerdo con los resultados de este estudio, si el Índice Global del Derecho a la Información se aplicara a la Ley General de Transparencia, indicaría que se hubieron subsanado las deficiencias detectadas por el instrumento en los siguientes sentidos:

### ***Alcance***

-Aplicación de la Ley al poder legislativo, incluyendo información administrativa y otra información.

*-Aplicación de la Ley al poder judicial. (Está exenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación) pero tiene aplicación a todo el poder judicial.<sup>322</sup>*

<sup>322</sup> *The right of access applies to the judicial branch, including both administrative and other information, with no bodies excluded.*

-Aplicación de la Ley a otras autoridades públicas incluyendo organismos autónomos.

-Aplicación de la Ley a sujetos privados que realicen funciones públicas o que reciban significativo financiamiento público.

Estas 4 dimensiones pueden ser detectadas en la Ley porque se incluyeron en la reforma constitucional de 2014.<sup>323</sup>

### **Procedimientos para solicitar información**

-Exenciones de pago de materiales de reproducción de solicitudes de información para personas que no puedan cubrirlas.<sup>324</sup>

### **Excepciones**

- Interés público como criterio prevaleciente para difundir información.<sup>325</sup>

- La ley ofrece un recurso interno que es simple, gratis y se lleva a cabo dentro de plazos claros (20 días hábiles o menos).<sup>326</sup>

- El organismo de transparencia tiene el poder de imponer medidas estructurales.<sup>327</sup>

### **Sanciones**

Las sanciones pueden ser impuestas a quienes deliberadamente actúen para afectar el derecho a la información, o destruyan información.<sup>328</sup>

---

<sup>323</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/7.htm?s=>

<sup>324</sup> There are fee waivers for impecunious requesters

<sup>325</sup> *There is a mandatory public interest override so that information must be disclosed where this is in the overall public interest, even if this may harm a protected interest. There are overrides (which apply absolutely), for example for information about human rights, corruption or crimes against humanity.*

<sup>326</sup> *The law offers an internal appeal which is simple, free of charge and completed within clear timelines (20 working days or less).*

<sup>327</sup> *The external appellate body has the power to impose appropriate structural measures on the public authority (e.g. to conduct more training or to engage in better record management)*

- Hay un sistema para corregir el problema de las autoridades públicas que fallan sistemáticamente en revelar información o de bajo desempeño.<sup>329</sup>

El análisis cuantitativo y comparativo de los marcos normativos de transparencia que hubo entre el 2002 y el 2015 ofrece un balance positivo, al ser incorporadas disposiciones progresivas para el acceso a la información. El Índice Global del Derecho de Acceso a la Información cumple con las siguientes características para asegurar una medición precisa en los términos establecidos por Bollen y Paxton<sup>330</sup>: No se apoya de forma sustantiva en las opiniones de especialistas, lo cual puede generar sesgos en los los resultados de acuerdo con los autores quienes establecen las siguientes 3 condiciones sobre la validez de los indicadores para medir las condiciones de la democracia liberal: a) la información disponible para la calificación, (b) la transformación de quienes evalúan esta información, y (c) el método para determinar las decisiones de procesamiento de los evaluadores. El Índice Global del Derecho de Acceso a la Información cumple cabalmente con las condiciones de Bollen y Paxton en relación con la información disponible para la calificación, que en este caso se refiere a las Leyes de transparencia y/o marcos constitucionales que existían en 2013 en 102 países en el mundo. Los criterios de calificación de este índice limitan la aplicación de criterios subjetivos por parte de las personas que realizan la evaluación y también establece parámetros que buscan reducir el margen de error en el procesamiento de las evaluaciones.

Sin embargo, si bien el marco normativo en materia de transparencia aporta elementos democráticos para el control social de las autoridades, y los actores que realizan actos de autoridad o ejercen recursos públicos desde la propia definición de este marco normativo, se observan amplios retos para alcanzar su potencial democrático.

---

<sup>328</sup> *Sanctions may be imposed on those who wilfully act to undermine the right to information, including through the unauthorised destruction of information.*

<sup>329</sup> *There is a system for redressing the problem of public authorities which systematically fail to disclose information or underperform (either through imposing sanctions on them or requiring remedial actions of them).*

<sup>330</sup> Kenneth A. Bollen y Pamela, *Subjective Measures of Liberal Democracy*, Comparative Political Studies, 2000.

En la siguiente sección se describen y explican los resultados a través del tiempo para México de los principales Índices de Democracia a nivel internacional, y se desarrolla un breve análisis entre estos y los resultados del Índice Global del Derecho de Acceso a la Información.

## **4.2. Índices de Democracia en el Mundo**

### **4.2.1. Índice de Libertad en el Mundo de Freedom House**

El *Índice de Libertad en el Mundo* de la organización internacional Freedom House<sup>331</sup> consideró a México como un país parcialmente libre y en el indicador específico de libertad de expresión fue catalogado como un país “no libre”. La edición de 2015 evaluó el estado de la libertad en 195 países y 15 territorios durante 2014. A cada país y territorio Freedom House asigna escalas numéricas, del 1 al 7 para derechos políticos y libertades civiles. Uno es la escala más alta para los países libres y la calificación de 7 resulta asignada a los países considerados como menos libres. La metodología de este Índice retoma los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Considera que el disfrute pleno de los derechos humanos, no se ajusta únicamente a medir el desempeño del Estado sino también a la intervención de otros actores como el narcotráfico o los grupos insurgentes, entre otros.<sup>332</sup> Este Índice reconoce que en México existe violencia endémica. En 2015, México obtiene una calificación de 3 en la escala de libertad, libertades civiles y derechos políticos.<sup>333</sup> Este resultado ayuda a contextualizar el alcance del desarrollo del marco normativo mexicano de transparencia y acceso a la información. Como se ha visto, a partir de la aplicación del Índice Global del Derecho de Acceso a la Información, México se situaría en los primeros lugares, ya lo hacía desde 2002, esto mientras el Índice de Libertad de Freedom House lo sitúa en un nivel intermedio. Es importante recordar que el derecho de acceso a la información ha sido

---

<sup>331</sup> Freedom House “Discarding Democracy: Return to the Iron Fist”, 2015, Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VkOqXbcvfcc>

<sup>332</sup> Freedom House, “Metodología del Índice de Libertad en el Mundo”. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology>

<sup>333</sup> Freedom House, “Resultados de México en el Índice de Libertad en el Mundo”. Disponibles en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/mexico>

considerado en el marco internacional de derechos humanos propiciado por instancias internacionales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos como un componente primordial de la libertad de expresión. Sin acceso a la información sobre asuntos públicos se limita de forma indirecta la libertad de expresión. La falta de información puede inhabilitar la posibilidad de que existan protestas y movilizaciones sociales que expresan demandas por mejores condiciones, o sancionan actuaciones consideradas como inadmisibles, o información por lo que se considera como agravios cometidos por las autoridades públicas. Limitado acceso a la información puede impedir el escrutinio público sobre actos de gobierno con severas implicaciones para la sociedad de los distintos países.

En el Índice de Libertad de Freedom House, México adquirió el status de ser un país libre en 2001. Primordialmente por la libre competencia electoral en el año 2000 y el cambio del partido en el gobierno, periodo en el que no se publicaron resultados. En el año 2002, el índice de Libertad de Freedom House reconoce a México como país libre y señala como indicadores favorables a las libertades civiles, las reformas a la administración y procuración de justicia, así como la reforma de transparencia, a través de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El derecho de acceso a la información y sus garantías establecidas en el marco normativo se ubican en la relación con la calidad de la democracia. Tienen que ver directamente con la aspiración de la sociedad de compartir junto con las autoridades públicas y los actores que ejercen recursos públicos la posibilidad de participar en la vida pública a partir del monitoreo permanente y la participación activa en la toma de decisiones públicas.

El acceso a la información está intrínsecamente relacionado con la posibilidad de que pueda existir un debate público y abierto. Sin embargo, como resultado del proceso legislativo que dio lugar tanto a la reforma constitucional como a la Ley General de Transparencia, varios aspectos se vieron limitados si se toman en consideración los indicadores de Freedom House.

1. Los procesos deliberativos para la toma de decisiones son reservados.

2. Las autoridades de seguridad quedan exentas de la aplicación del diseño institucional para la clasificación de información. Se protege la reserva de información sobre seguridad nacional.

Esta disposición normativa, por sí misma y de forma fáctica limitó la publicidad de los procesos legislativos que darían lugar a la Ley General de Archivos por ejemplo, donde las discusiones se han llevado a cabo en 2015 y 2016 sin que la sociedad en general pudiera conocer de forma abierta los anteproyectos de ley que los legisladores estaban discutiendo y con un nivel de publicidad mucho menor que el que tuvo la Ley General de Transparencia.

#### **4.2.2. Barómetro de la Democracia de la Universidad de Zurich y el Centro de Investigación Social de Berlín**

Por su parte, el Barómetro de la Democracia desarrollado por investigadores de la Universidad de Zurich y del Centro de Investigación Social de Berlín fue aplicado para evaluar el periodo entre 1990 y 2011, incluyendo países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y México.

La metodología de este estudio se basa en los parámetros de las que fueron consideradas como las mejores prácticas del ejercicio del poder que de mayor medida favorecen a la democracia y retoma lo señalado por David Beetham quien sostiene que de esta forma se pueden analizar a mayor profundidad los diferentes intercambios entre principios y funciones, es decir entre los principios que buscan proteger las leyes y lo que realmente ocurre en la realidad. Esto permite analizar los diferentes tipos de democracia.<sup>334</sup>

En términos del Barómetro de la Democracia (*Democracy Barometer*)<sup>335</sup>, la calidad de la democracia se mide en términos de libertad, control e igualdad. Como parte de la

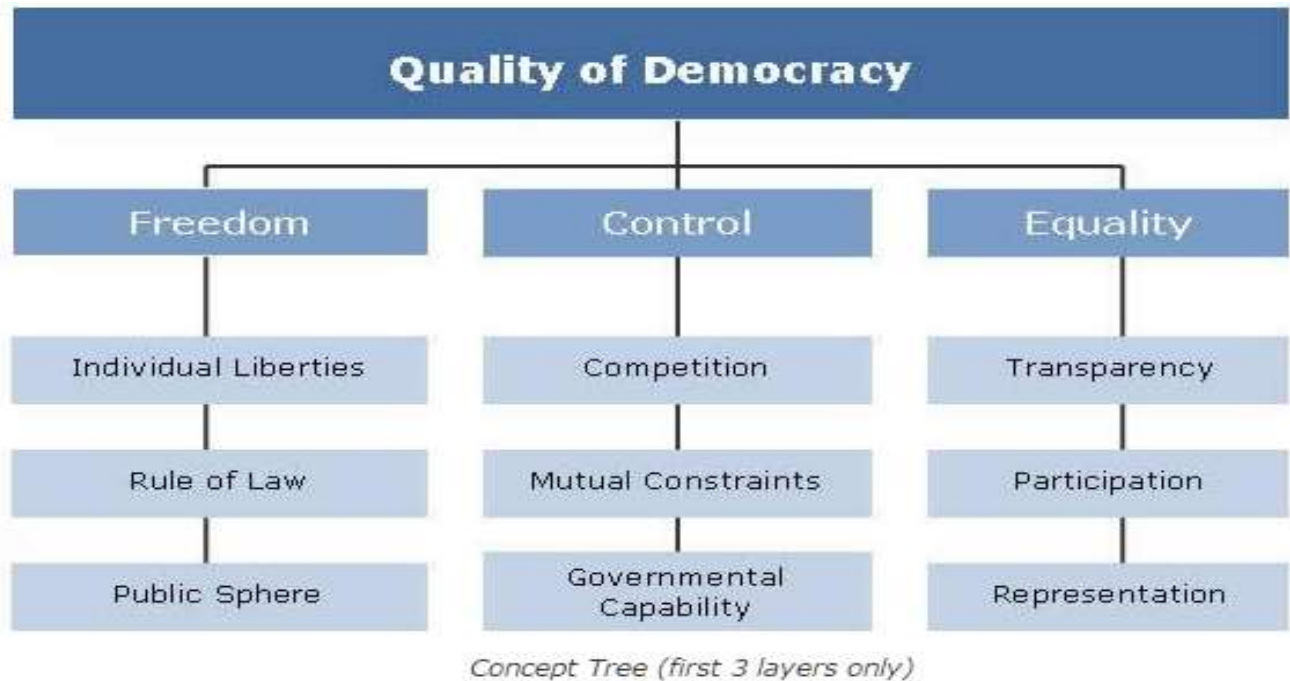
---

<sup>334</sup> Universidad de Zurich y Centro de Investigación Social de Berlín, "Metodología del Barómetro de la Democracia", <http://www.democracybarometer.org/Data/Methodical%20Explanatory%201990-2012.pdf> p. 7

<sup>335</sup> Barómetro de la Democracia. Información en: <http://www.democracybarometer.org/>



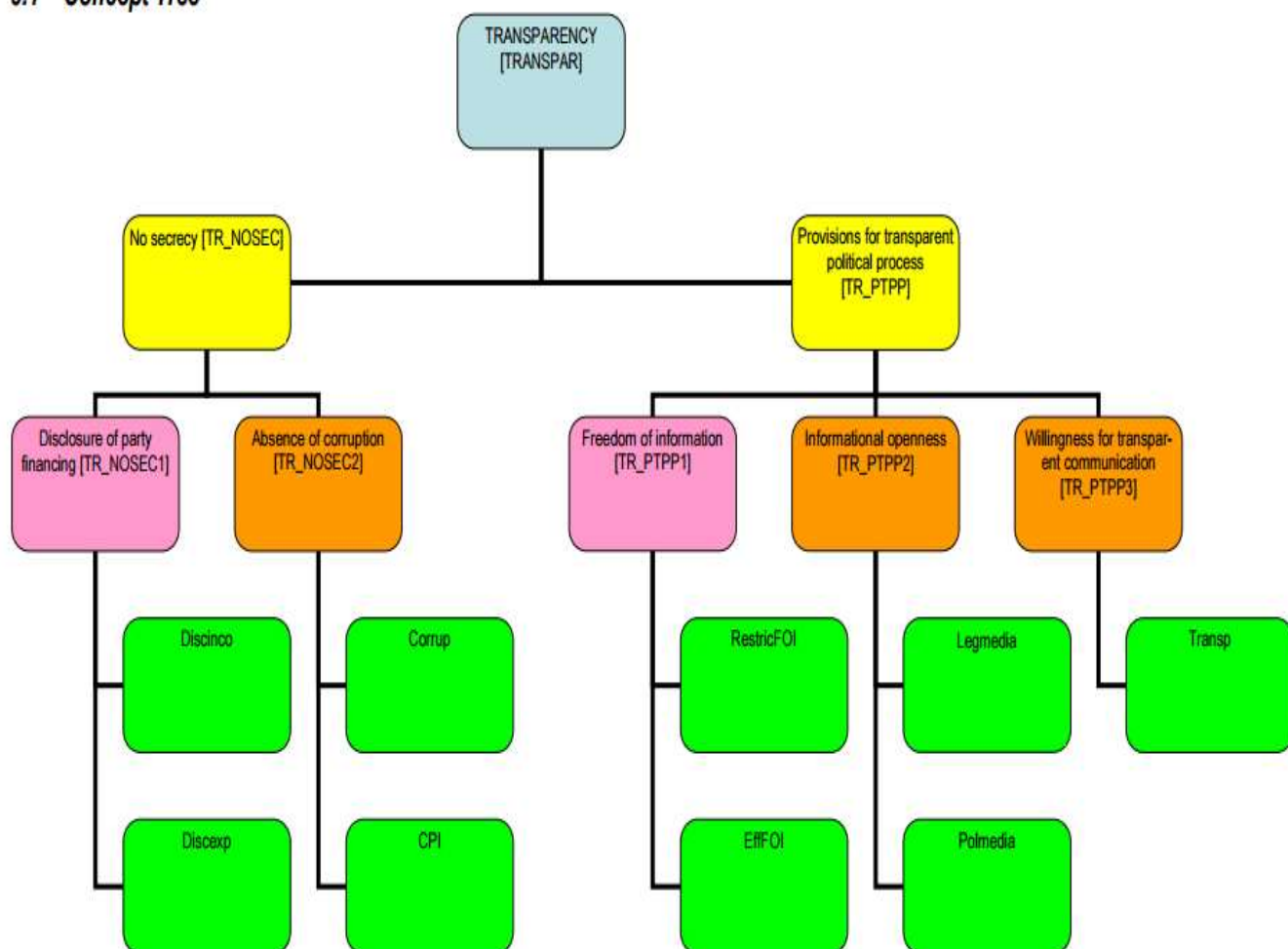
dimensión de igualdad, se incluyen los componentes de transparencia, participación y representación. La disposición establecida en la Ley General de Transparencia para clasificar información hasta en tanto se tome la decisión inhibe la participación pública y en algunos procesos como los legislativos también puede restringir la representación.



El árbol de transparencia incluye la publicidad del financiamiento de los partidos; la ausencia de corrupción; la libertad de información; la apertura de información; y la disposición por una comunicación transparente. En México, para marzo de 2016, la transparencia en el ejercicio del presupuesto de los partidos políticos de forma desagregada todavía se encontraba pendiente, al haber sido incorporado como artículo transitorio la precondition de contar con un sistema de armonización contable en el poder legislativo.

## 8 Transparency

### 8.1 Concept Tree



En el caso de la dimensión denominada *Transparencia*, los componentes principales son: a) NO secreto, cuyos indicadores son apertura del financiamiento de los partidos políticos y ausencia de corrupción; y b) Condiciones para un proceso político transparente cuyos sub componentes son libertad de información, apertura de información y disposición para comunicar información. Los indicadores son: Existencia de disposiciones para revelar información sobre el financiamiento de los partidos políticos; existencia de disposiciones para promover la publicidad del gasto de los partidos políticos; evaluación de la corrupción en el sistema político; barreras al acceso a la información oficial; efectividad de las leyes de acceso a la información; leyes y disposiciones que pudieran influenciar el contenido de

los medios de comunicación; evaluación del grado del control político sobre el contenido de los medios; evaluación de la transparencia de la política gubernamental. Si bien el marco normativo de transparencia ha logrado establecer por lo menos en términos legales la apertura de la información sobre el financiamiento de los partidos políticos y se ha desarrollado como un elemento necesario para combatir la corrupción, contar con este marco legal no es suficiente para combatir la misma.

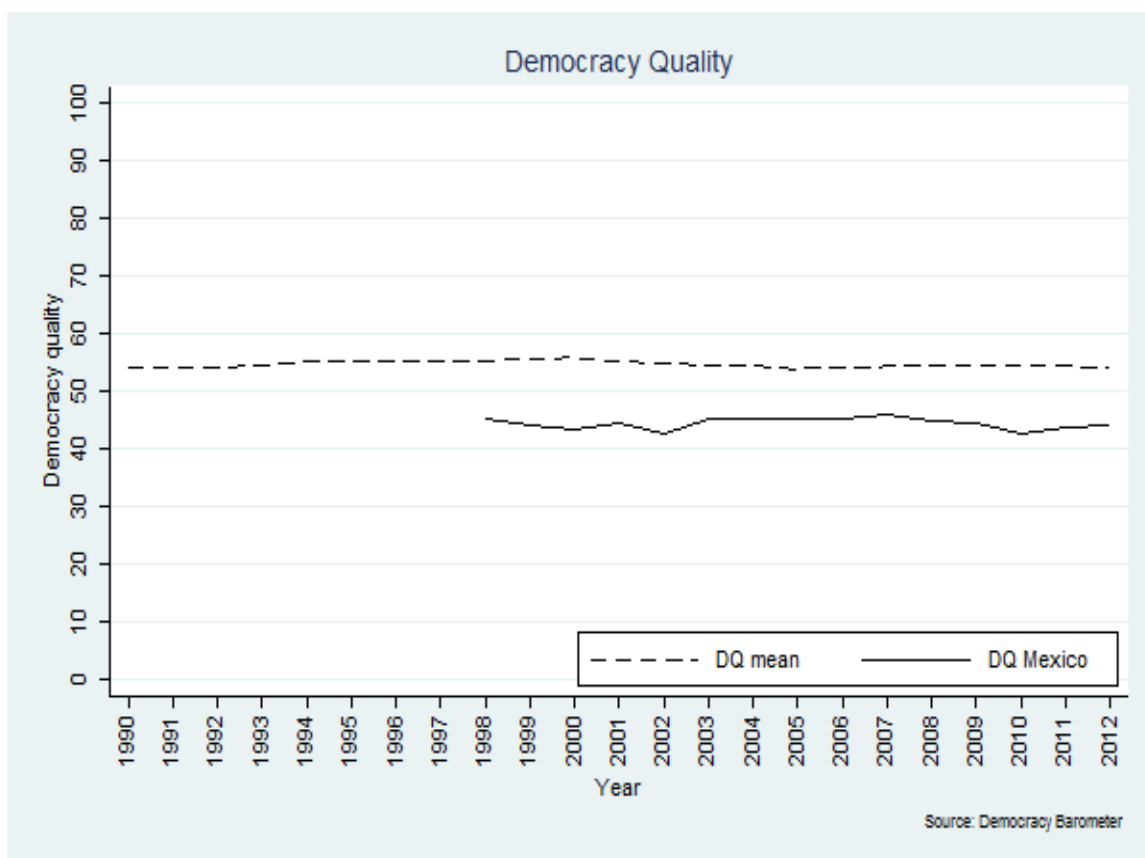
### 8.2 Transparency: Description of Indicators

Component	Subcomponent	Indicator	Short Description	Source
No secrecy	Disclosure of party financing	Discinco	Existence of provision for disclosure of income by political parties.	IDEA, Griner/Zovatto (2005), Castillo/Zovatto 1998; Gutierrez/Zovatto (2011); GRECO (2011); Cons; Partylaw.
		Discexp	Existence of provision for public disclosure of expenditure by political parties.	IDEA, Griner/Zovatto (2005), Castillo/Zovatto 1998; Gutierrez/Zovatto (2011); GRECO (2011); Cons; Partylaw.
	Absence of corruption	Bribcorr	Assessment of corruption within the political system.	ICRG
		CPI	Corruption Perception Index, ranging from 0 (high) to 10 (low) and measuring the overall extent of corruption (frequency and/or size of bribes) in the public and political sectors.	TI
Provisions for transparent political process	Freedom of information	RestricFOI	Restriction of freedom of information / barriers for access to official information.	Banisar (2006), CON, CDA, Tromp (2008)
		EffFOI	Effectiveness of Freedom of Information laws.	Banisar (2006), CON, CDA, Tromp (2008)
	Informational openness	Legmedia	Examination of both the laws and regulations that could influence media content and the government's inclination to use these laws and legal institutions to restrict the media's ability to operate.	FH
		Polmedia	Evaluation of the degree of political control over the content of news media.	FH
	Willingness for transparent communication	Transp	Assessment of the transparency of government policy.	IMD, FH

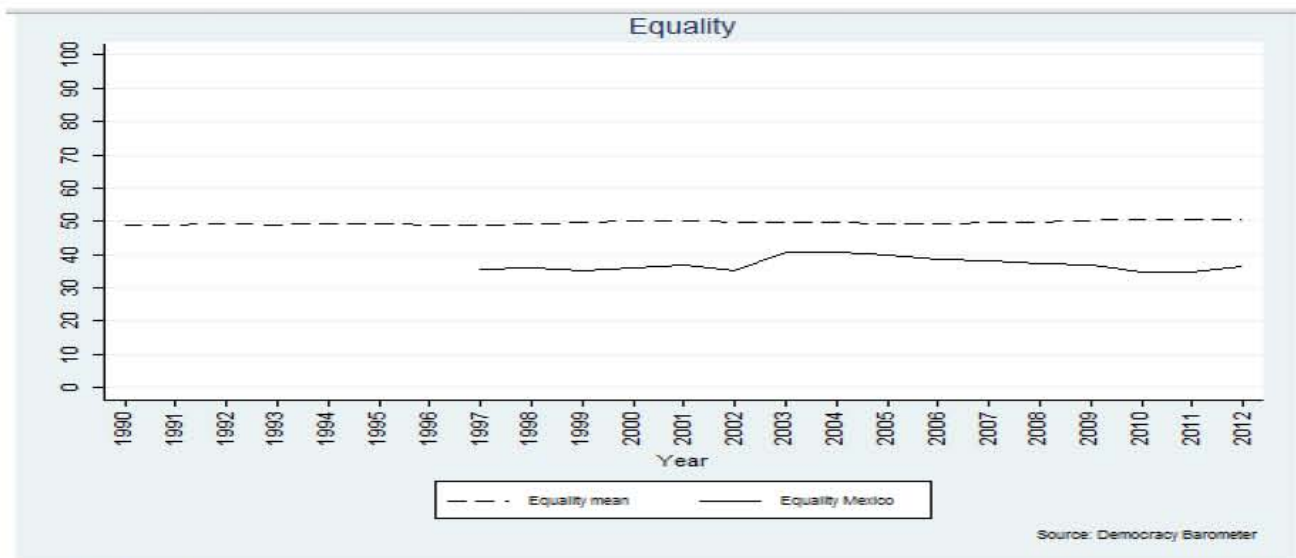
El Barómetro de la Democracia colocaba a México por debajo de la media democrática (55 por ciento) entre el 42 y el 47 por ciento.

## DEMOCRACY QUALITY

A democratic system tries to establish a good balance between the normative, interdependent values of freedom and equality, and that this requires control.



En relación con la dimensión de transparencia, representación y participación el Barómetro de la Democracia asignó a México una escala entre el 35 y el 40 por ciento. Más de quince puntos por debajo de la media del estudio.



[Back to top](#)

### Equality functions

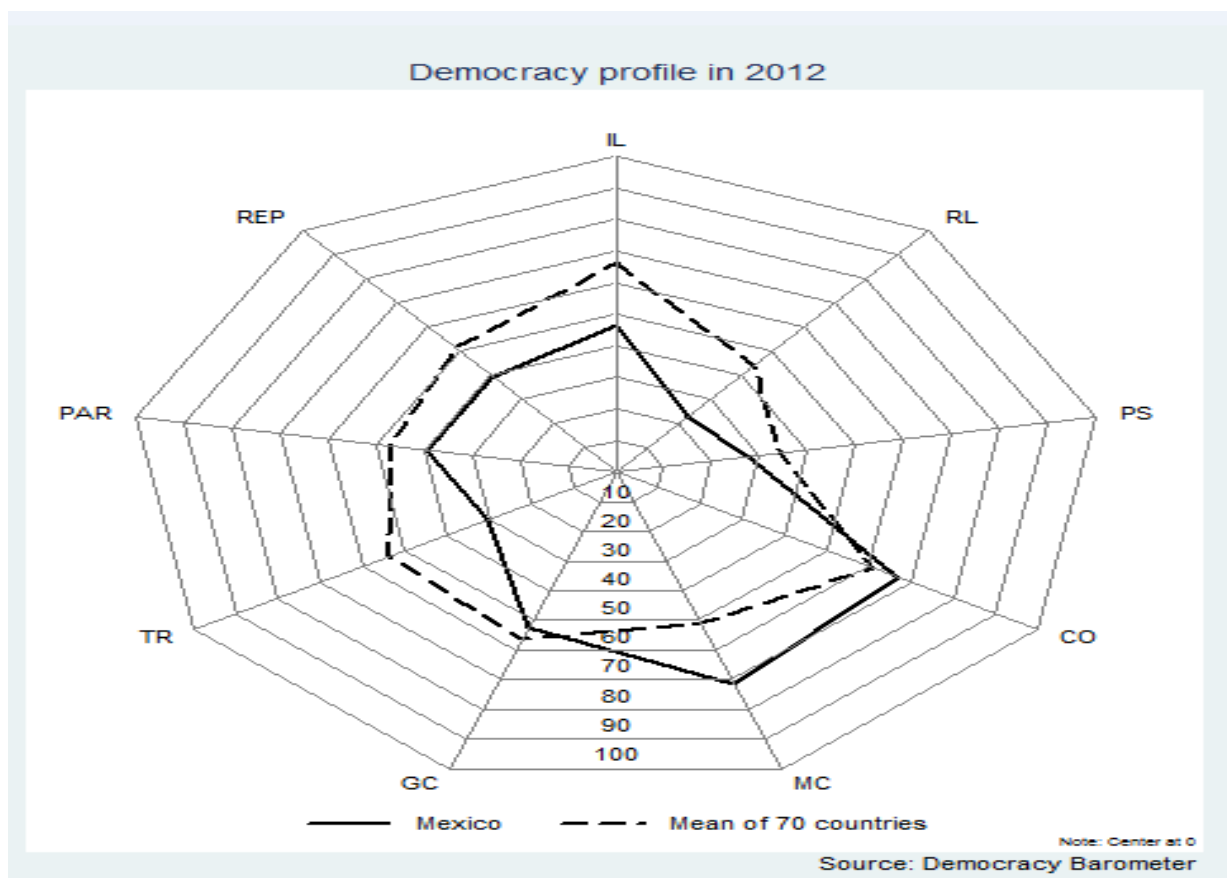
The principle equality comprises the three functions: transparency, participation, and representation.

**Transparency** means no secrecy (component 1) and the existence of provisions for a transparent political process (component 2).

**Participation**, understood as equality of participation, implies that citizens must have equal participation rights: all persons who are affected by a political decision should have the right to participate in shaping that decision. This requires equality of participation (component 1) and the effective use of participation (component 2).

**Representation** ensures the right of all citizens to co-determination, i.e. all citizens' preferences are adequately represented in the political decision making process. This requires substantive representation (component 1) and descriptive representation (component 2).

De acuerdo con el Barómetro de la Democracia, el siguiente era el perfil correspondiente a 2012.



Para medir el impacto de los derechos en la democracia, es necesario ir más allá de lo que se define *de jure* en el marco normativo. Como parte de la celebración del Día Internacional del Derecho a Saber 2016, el Centro para la Ley y la Democracia colocó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el primer lugar del mundo con una puntuación de 136 puntos sobre 150. Sin duda, un resultado sobresaliente como reflejó el análisis realizado en esta tesis.<sup>336</sup> No obstante, a más de un año de la entrada en vigor de la LGT existen diferentes incidencias que han afectado la

<sup>336</sup> En relación con la actualización del *RTI Global Ranking* del *Center for Law and Democracy*, antes de la presentación de los resultados públicos obtenidos de la investigación realizada por la organización, se compartió información sobre los resultados de la aplicación del ranking a México como parte de este estudio a Toby Mendel, Director Ejecutivo y Michael Karanicolas *Senior Legal Officer* y existió retroalimentación sobre los resultados de ambas investigaciones.

posibilidad de ingresar solicitudes de información y han retrasado la aplicación de la Ley por un lado, pero además queda pendiente el fortalecimiento de un régimen de transparencia más robusto con organismos de transparencia que tengan la posibilidad de colaborar en los hechos en condiciones de igualdad por lo que es necesario garantizar su correcta definición.

De forma igualmente importante, es necesario que las autoridades públicas cumplan con sus obligaciones de respetar a las personas y comunidades; el derecho a la libertad y la seguridad personales; el derecho a la libertad de expresión, opinión e información; el derecho de asociación y sindicación entre otros. El derecho de participación en asuntos públicos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores es el primer elemento básico de la democracia y debe seguirse respetando y protegiendo por el Estado Mexicano. De manera programática además el Estado mexicano tiene un reto para corregir la pobreza y desigualdad.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) En 2014, el 42 por ciento de la población en México se encontraba en una situación de pobreza, 55 millones 341 mil personas y 11 millones 442 mil 303 personas se encontraban en condiciones de pobreza extrema. El Índice de Pobreza es multidisciplinario. Mide el nivel de ingreso, el rezago educativo, el acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social; alimentación; calidad y espacios de vivienda; y acceso a los servicios básicos en la vivienda. El CONEVAL considera como población en pobreza a las personas quienes tienen al menos una carencia social y un ingreso menor al valor de la línea del bienestar. Para la población urbana el Consejo considera como un ingreso superior a esta línea el de 2,542 pesos mensuales y para la población rural de 1,614 pesos mensuales.<sup>337</sup>

---

<sup>337</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Cuadro Resumen Evolución Nacional por Entidad Federativa*. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> La metodología del Índice de Pobreza puede ser consultada en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014\\_CONEVAL\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf)

Es difícil sostener que el país es una democracia de contenido cuando existen índices de pobreza y desigualdad que señalan que gran parte de la población es excluida de la posibilidad de una calidad de vida digna.

En materia de transparencia y acceso a la información el reto está en lograr que la información sea un gatillo para activar una mejora en la vida de las personas. El desafío empieza por la implementación amplia y efectiva del marco normativo en la materia, pero debe vincularse con la seguridad, la justicia, la salud, la educación, entre otros ámbitos de responsabilidad del Estado. El impacto del acceso a la información pública dependerá del uso que las instituciones hagan de la misma información que están obligadas a generar, a través de evaluaciones, a partir del análisis de la respuesta de la sociedad hacia la misma y el cumplimiento de sus propios mandatos para respetar y proteger derechos humanos.



## Conclusiones

Las conclusiones de este trabajo articulan el hilo conductor del razonamiento que se utilizó en esta investigación. La primera aproximación se llevó a cabo a través de la revisión teórica desde la Ciencia Política, la Filosofía, la Sociología y el Derecho. Este trabajo de investigación se desarrolló desde una visión multidisciplinaria. Este enfoque permaneció a lo largo de toda la investigación, esperando que sea una contribución académica y pragmática al incluir modelos estadísticos elementales y componentes de la administración pública.

En el capítulo primero se buscó profundizar sobre el significado de los asuntos públicos, entendidos como aquellos que interesan a la sociedad en general, por depender de estos la calidad de vida de las personas; la convivencia social; la asignación de recursos públicos y el actuar de las autoridades. Desde la *politeia* griega hasta la realidad contemporánea el acceso a la información ha sido importante para determinar la relación entre la sociedad y el Estado; las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de las personas; así como la calidad de vida de la población por definir a los actores que tendrían el poder para tomar decisiones, incluyendo o excluyendo a la población para quienes trabajan los gobiernos.

Se demostró de forma argumentativa y a través de una amplia revisión bibliográfica la constante tensión de la clasificación de la información como pública o secreta para las formas de gobierno y especialmente para la democracia que busque trascender del fundamental, pero poco suficiente ámbito electoral.

En el capítulo segundo, la revisión y documentación de las fuentes directas de los procesos legislativos de transparencia considerados y su análisis explica los términos en los que fue definida, la primera parte del marco normativo de transparencia. Este trabajo de investigación brinda algunos elementos que pueden ser recuperados para avanzar en la definición de otros instrumentos legislativos que complementarán este marco normativo, así como el de rendición de cuentas.

En materia de transparencia, que la información sobre las diferentes posturas de los actores involucrados en la definición del marco normativo haya llegado a la esfera pública a través de audiencias, medios de comunicación y foros de discusión mostró ser importante para la definición del marco normativo. Este trabajo de investigación demuestra la importancia que tuvieron para delimitar estas prevalecientes inclinaciones por mantener al margen a la sociedad del conocimiento de información de interés público.

La definición de los marcos legales no asegura por sí misma la construcción de nuevas realidades que atienden el interés público. El segundo eslabón para esto son los actores responsables para implementarlo y asegurar su cumplimiento. Los organismos de transparencia son las instituciones responsables de hacerlo en primer lugar por ser las que cuentan con especialización en la materia.

En el capítulo tercero se estudiaron los resultados de sus 4 funciones básicas de promoción del derecho a la información; regulación de las leyes de transparencia; supervisión de que se sigan estas leyes y; resolución de controversias en materia de acceso a la información. Se definió un modelo sencillo pero útil para dar seguimiento al desempeño de las instituciones de transparencia a través de la definición de variables dependientes basadas en la evaluación de su desempeño y variables independientes que fueron elementos importantes en los procesos legislativos.

En relación con los organismos de transparencia se demostró en términos generales que: 1) los nombramientos de los titulares por parte del poder legislativo de manera predominante; 2) la definitividad para las autoridades públicas de sus resoluciones - antes de que esto fuera una disposición constitucional y; 3) existiera la facultad de sancionar tenían una correlación con el mejor desempeño de sus funciones para los casos con mayor nivel de ingresos estatales pero no así para los estados de Guerrero y Chiapas, donde la relación esperada que el estado de Guerrero se situara por encima del estado de Chiapas no resultó.

La selección de casos en este trabajo de investigación se apartó de los contextos socioeconómicos y geográficos y se refirió únicamente al planteamiento hipotético. Las

condiciones que se tomaron en cuenta fueron las que existían en 2013. En el estado de Guerrero los titulares del ITAIG eran nombrados por las dos terceras partes de los legisladores en el Congreso Local; la ley no establecía que las resoluciones del Instituto fueran definitivas para las autoridades pero tenía facultades de sanción. De las 3 variables independientes se hizo una sumatoria y después un ranqueo que colocaba a cada caso en una condición diferente. El estado de Guerrero tenía 1 variable considerada como positiva, mientras Chiapas tenía 0 variables consideradas como positivas. El Distrito Federal tenía 3 variables consideradas como positivas y Chihuahua 2.

Se verificó después de obtenidos los resultados que las condiciones de Guerrero son mejores que las de Chiapas si se toma en cuenta el contexto económico incluyendo lo relativo al presupuesto estatal y la proporción del presupuesto del organismo de transparencia sobre este. Aunque existe un alto índice de pobreza en ambos estados, las condiciones de Guerrero también son mejores que las de Chiapas. Los factores que se apartan de las tendencias generales mencionadas que pondrían al estado de Guerrero en peores condiciones que Chiapas son las referentes al nivel de violencia que viven las personas en este estado. Éstas se encuentran relacionadas con violaciones graves a derechos humanos ya sea por la actuación de las autoridades estatales y municipales o; por su omisión y/o aquiescencia para la actuación delictiva de agentes no estatales.

El caso de Guerrero es atípico y representó un sesgo para los resultados de esta investigación. El modelo para el análisis empírico puede sin duda ser perfeccionado pero se considera que no fue descartado por los propios resultados de esta investigación. Para estudiar a los organismos de transparencia sin embargo, las variables independientes deben ajustarse porque ahora el marco normativo ha cambiado y ya no son condiciones vigentes.

A partir del análisis empírico realizado en esta investigación se propone un método y modelo cuantitativo para procesar algunas de las variables complejas que pueden ser encontradas al analizar las funciones de las instituciones especializadas de transparencia.

Se propone una definición conceptual de un régimen de transparencia que busca ser en lo pragmático funcional y operativo para asegurar una eficiente y eficaz implementación del marco normativo de transparencia.

Esta definición propone como régimen de transparencia el conjunto de instituciones que implementen el marco normativo en la materia; el conjunto de reglas interiorizado por servidores públicos y sociedad, basado en el principio de máxima publicidad; sistemas y métodos para todas las obligaciones que se generan de las leyes de transparencia general y estatal correspondiente y culmina en la definición de políticas públicas que se basen en la generación, uso y divulgación de la información gubernamental para aprovecharla como insumo que favorezca a la sociedad pero también a las autoridades, al hacer del conocimiento público los resultados, retos y estrategias de planeación de su mandato.

Históricamente a nivel internacional ha existido una prevaeciente inclinación de quienes ocupan las más altas posiciones de poder político por guardar en secreto cierto tipo de información. Los gobiernos de forma recurrente optan por políticas públicas que saltan de la valoración caso por caso sobre la publicidad o reserva de la información para determinar de manera general que existe información que no debe ser conocida. Al mismo tiempo, la sociedad en general ha buscado incidir para que la información de interés público pueda ser conocida. Para 2016 había más de 100 leyes de acceso a la información en el mundo.

La que se reconoce como el primer referente internacional en la materia es la Ley de Libertad de Prensa de Suecia desde 1776. Esto reitera que las sociedades y gobiernos de todo el mundo han considerado importante el acceso a la información, pero también indica que fue hasta hace menos de 250 años que se empezaron a establecer legalmente mecanismos de acceso a la información.

Fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que el acceso a la información comenzó a considerarse como un derecho humano, porque el marco legal de los derechos humanos surge con auge precisamente después de este acontecimiento.

En este trabajo de investigación se da cuenta de este desarrollo desde la perspectiva de derechos humanos. Han existido muchos esfuerzos para medir la democracia, y este trabajo recupera de estos la provocación de entender que un marco de transparencia por sí mismo no es sólido hasta que se cumpla y es sólo el primer eslabón de múltiples condiciones para que se pueda hablar de una democracia. En el capítulo cuarto se analizaron brevemente estos estudios en consideración con el marco normativo de transparencia.

En este trabajo de investigación se ha considerado a la democracia como una forma de gobierno compleja porque tiene importantes rasgos diferenciadores según las condiciones que se observen y todos son relevantes. La protección de derechos y libertades humanas, el componente electoral y el componente de participación son ámbitos constitutivos de la democracia.

La tensión entre lo público y lo secreto es atemporal y no responde a condiciones específicas geo políticas. Sin embargo el acceso a la información pública sin restricciones más allá de justificadas excepciones limitadas si es una condición de un régimen democrático, porque su valor no sólo radica en que esta información sea accesible sino en lo que puede hacerse con ella para fortalecer el bienestar social.

El diálogo y la deliberación son elementos importantes para consolidar los regímenes democráticos. El acceso a la información de asuntos de interés público es útil para promover lo que ha sido definido bajo el concepto de gobernanza como la capacidad de decisión e influencia de actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos autónomos, financieros) en el procesamiento de los asuntos públicos y en la definición de servicios y políticas públicas, a través de nuevas formas de asociación y coordinación con el gobierno.”<sup>338</sup>

El desarrollo del derecho de acceso a la información en México ha sido un esfuerzo ciudadano de largo aliento. Múltiples actores con inclinaciones democráticas coincidieron

---

<sup>338</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, Gobernanza y Gestión Pública, México , Fondo de Cultura Económica, 2008.

en la necesidad de promover la publicidad de asuntos de interés común. Muchos de estos esfuerzos desembocaron en la articulación de iniciativas ciudadanas y mecanismos específicos como el Grupo Oaxaca que impulsó la LFTAIPG, aprobada en 2002, y la Mesa de Redacción de la LGTAIP publicada en 2015. La voluntad de los poderes ejecutivo y legislativo en 2002 y del poder legislativo en el 2015 fueron fundamentales para que estos cambios normativos ocurrieran.

En México, los cambios al marco normativo de transparencia fueron realizados en etapas de cambios de gobierno. De manera general se observan afinidades entre los partidos de oposición para promover elementos parecidos en las disposiciones legales. Los tres grupos parlamentarios con mayor fuerza electoral, el PRI, el PAN y el PRD han puesto especial énfasis en el desarrollo institucional y la designación de los titulares en materia de transparencia ya que esto favorece y/o limita la autonomía e independencia de estas instituciones.

Sistemáticamente se ha frenado la transparencia en los procesos deliberativos, constituyéndose esto como un límite a la participación pública y la gobernanza. Esa es una condición que ha sido promovida por todos los grupos parlamentarios en diferentes procesos legislativos.

Por otra parte, el PVEM y el PRI buscaron asegurar al poder ejecutivo un lugar en el régimen de transparencia que garantizara tener injerencia en las decisiones sobre la publicidad de información y desarrollo institucional del Sistema Nacional de Transparencia. Este ha demostrado ser un antecedente que volvió a presentarse en la definición del Sistema Nacional de Archivos que se discute en la Ley General de Archivos

Durante 2015, en el contexto de un año del aniversario de la desaparición de los 43 jóvenes, estudiantes de la Normal Rural “Isidro Burgos” en Iguala Guerrero, hecho clasificado como delito de lesa humanidad por la Organización de Estados Americanos, entre otras violaciones graves a derechos humanos en el país, el poder ejecutivo pretendió eliminar el candado sobre la reserva de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos para mantener el secreto de este tipo de información.

No pudo hacerlo por la demanda de la sociedad civil organizada para evitarlo, pero no se incorporaron disposiciones para que los organismos de transparencia pudieran determinar el interés público a *prima facie*, es decir en primera instancia como instituciones especializadas en la materia. También pretendió eliminar mecanismos para brindar certeza jurídica sobre la clasificación de información, al eliminar la prueba de daño y la prueba de interés público sobre la información reservada.

El Partido de la Revolución Democrática, a través del Senador Alejandro Encinas y el Partido Acción Nacional, a través de la Senadora Laura Rojas fueron capaces de colocar en la agenda de negociación este procedimiento y conservarlo en la Ley General de Transparencia; instrumento de la mayor jerarquía normativa después de la Constitución Política y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos por su especialización y por su alcance nacional con aplicación a estados y municipios.

El desarrollo del derecho de acceso a la información en la LFTAIPG, la Constitución Política, la LGTAIP, las 32 leyes locales y sus reformas ha estado definido a partir del entendimiento de que el control sobre la información está relacionado con la concentración del poder. La discusión pública y abierta en la que se llevó a cabo la discusión de la Ley General de Transparencia debe ser la base para la definición de las legislaciones en distintas materias. Especialmente importante es lo correspondiente a la materia de archivos que está intrínsecamente relacionada con el mandato constitucional en materia de transparencia y acceso a la información.

Para un país como México que presenta niveles de desigualdad y pobreza que afectan a su población<sup>339</sup>; donde las personas perciben un alto grado de corrupción<sup>340</sup>; existen violaciones graves a derechos humanos<sup>341</sup> y un gobierno cuyo partido en el poder

---

<sup>339</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, “Medición de la Pobreza”, 2015. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

<sup>340</sup> Transparencia Mexicana, “¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014”. Disponible en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>

<sup>341</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, “Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra’ad Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en Octubre de 2015. Disponible en: [https://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/RecomendacionesMX\\_AltoComisionadoDH\\_ES.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesMX_AltoComisionadoDH_ES.pdf)

proviene de una tradición autoritaria, el marco normativo de transparencia es insuficiente para asegurar que elementos democráticos como la participación y el escrutinio público se orienten a que la actuación de las autoridades públicas y otros actores que realizan actos de autoridad atiendan las necesidades y demandas de la población y contribuyan a mejorar su calidad de vida. Sin embargo ofrece condiciones básicas para que el ejercicio del derecho de acceso a la información sea posible. Como un derecho llave, el acceso a la información puede determinar en casos específicos el ejercicio de otros derechos humanos.

El ejercicio de este derecho es un elemento que contribuye a la argumentación razonada de las decisiones tomadas por las autoridades y actores que realizan actos de autoridad o ejercen recursos públicos. El acceso a la información pública es también un elemento para que las opiniones y propuestas de diversos actores interesados ajenos al poder político sean tomadas en cuenta con base en su especialización.

A casi 40 años de que la primera demanda social por acceso a la información fuera reflejada en el marco constitucional, el ejercicio pleno de este derecho no ha sido consolidado. “La reforma política de 1977 no fue producto de una obsequiosa concesión del ogro filantrópico en favor de sus gobernados, fue una respuesta sensible e inteligente que dio el antiguo régimen a diversas demandas ciudadanas para resolver una crisis política, económica y social [...] Esencialmente fue una reforma electoral, cierto, pero con el tiempo tuvo repercusiones que dieron origen a otras reformas institucionales imprescindibles para una democracia liberal, plural y de mayores controles institucionales.”<sup>342</sup>

A casi dos años de la aprobación y promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, un marco normativo de alcance nacional que se orienta

---

<sup>342</sup> Jorge Islas López (coord.), Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Comentada, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Ciudad de México, 2016, p 13. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Ley%20comentada%20web.pdf> Jorge Islas es académico y participó en el que ha sido denominado como Grupo Oaxaca, actor no gubernamental precursor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, .



al fortalecimiento del federalismo en materia de transparencia, el reto primario es lograr una auténtica y efectiva coordinación entre las instituciones de transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

Más allá de los acuerdos que se tomen entre los actores involucrados de los diferentes niveles de gobierno, gubernamentales y no gubernamentales es importante que se establezcan mecanismos puntuales de planeación, desarrollo y evaluación de las líneas estratégicas y actividades que se lleven a cabo para el respeto, promoción, defensa y protección del derecho fundamental de acceso a la información.

Para consolidar la implementación del marco normativo de transparencia es necesaria la identificación y análisis de los actores involucrados para que entre estos se puedan entender a cabalidad sus intereses, capacidades y limitaciones de tal forma que sea posible asegurar su participación en los mejores términos. Además, esta será una primera aproximación para homologar estándares de funcionamiento óptimo eventualmente. Primero, asegurando un buen funcionamiento de todos los actores en sus actuales condiciones y después mejorando estas condiciones de operación a favor del acceso a la información.

Entre estos actores involucrados, habrá de discernirse el problema vigente del derecho de acceso a la información pública de las conclusiones que arrojó previamente el ejercicio de este derecho desde la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 y que pueden en una medida considerarse atendidas por el desarrollo del marco normativo de transparencia.

Como han demostrado numerosos estudios, incluyendo este trabajo de investigación el diseño institucional de las instituciones de transparencia en términos de: independencia a través de procedimientos democráticos para el nombramiento de sus titulares; condiciones legales que les consideren como la última instancia para determinar la naturaleza pública, reservada o confidencial de la información; y la aplicación de sanciones al incumplimiento de las leyes de transparencia fue determinante para

garantizar el acceso a la información desde las funciones de las instituciones especializadas en materia de transparencia.

Con el nuevo marco normativo de transparencia el reto de transigir de la participación a la colaboración efectiva de múltiples actores es ahora explícito y debe ser asumido por los todos los agentes involucrados. Un marco de referencia para entender los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de acciones de interés es el que ha propuesto la Comisión Económica para América Latina para la elaboración y calificación de proyectos y programas. Sin embargo, este tipo de esquemas debe trascender de los planes y programas hasta ser aplicado con un alcance para la definición de sólidas políticas públicas en materia de acceso a la información.<sup>343</sup>

El análisis de objetivos y la selección de estrategias óptimas entre actores que se desarrollan en contextos que pueden ser diametralmente opuestos como Guerrero y Nuevo León, entre otros en términos de condiciones socioeconómicas, políticas y culturales y se influyen entre si es el siguiente gran reto relacionado con la implementación del marco normativo en materia de la denominada transparencia.

La transparencia es uno de los deberes que se deviene del acceso a la información entendido como derecho humano. El acceso a la información tiene un potencial democrático de fondo relacionado con el interés público. Este tiene que ver con la posibilidad de imponer límites a la creación o aplicación de disposiciones arbitrarias por parte de actores gubernamentales y con la posibilidad de que los actores no gubernamentales de distintos ámbitos tomen decisiones de manera individual o por sectores y sean tomados en cuenta de forma efectiva en las decisiones públicas.

Sin acceso a la información de interés público es improbable construir una democracia de calidad como la han denominado importantes autores como Leonardo Morlino; sustantiva, como la ha entendido Luigi Ferrajoli; y que favorezca las libertades

---

<sup>343</sup> Edgar Ortégón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto, “Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Nueva York, 2005. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/1/S057518\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/1/S057518_es.pdf)

fundamentales como la ha definido Robert Dahl; o una democracia de contenidos, amplia, de participación y colaboración. Incluso la democracia que se encuentre en tránsito de lo electoral hacia una consolidación mínima será frágil.

## **Bibliografía**

Ackerman John M., (coord.) Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, CETA, Cámara de Diputados LX Legislatura, Universidad de Guadalajara, UNAM, Siglo XXI Editores.

Ackerman John M., El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social e Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Universidad Veracruzana, 2007.

Ackerman, John e Irma Eréndira Sandoval, Leyes de acceso a la información en el mundo, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2005.

Ackerman, John M, Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México, UNAM-Siglo XXI, 2007.

Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y Democracia. Claves para un concierto*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, Cuaderno 10.

Aguilar Villanueva, Gobernanza y Gestión Pública, México , Fondo de Cultura Económica, 2008.

Alexis de Tocqueville, La Democracia en América. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/464/19 pdf p.282>.

Ansolabere, Karina (coord.), Diccionario Básico de Derechos Humanos. Cultura de los Derechos en la Era de la Globalización. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009

Aristóteles, La Política, Espasa\_Calpe, Distrito Federal, 1997.

Banisar, David, Freedom of Information and Access to Government records laws around the world, Privacy International 2004, Disponible en: [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)

Banisar, David, Public government and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, Effective Open Government: Improvement Access to Government Information, OECD, 2005.

Banisar, David, *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts World Bank Institute Governance Working*, 2011. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1786473> y <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1786473>

Beer, Caroline, Gender Policy Innovation and Diffusion (Policy Learning) in the Mexican Federal System: The Case of Abortion, University of Vermont, Vermont Canada, 2013.

Beetham, David, Democratic Quality. Freedom and Rights, [http://iis-db.stanford.edu/pubs/20433/Freedom\\_and\\_Rights.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/20433/Freedom_and_Rights.pdf), p.1.

Bobbio, Norberto, El Futuro de la Democracia. Disponible en: <http://www.ub.edu/demoment/N%5B1%5D.Bobbio.El futuro de la democracia.pdf>

Bobbio, Norberto, Teoría General de la Política, Trotta, Madrid, 2010.

Bobbio. Entre realismo y utopía, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2198/5.pdf>.

Bovero, Michelangelo, Democracia y Derechos en el Pensamiento de Norberto

Bustillos Roqueñí Jorge y Miguel Carbonell (coords.) Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México 2007.

Callamard, Agnes, *Towards a Third Generation of Activism for the Right to Information*, UNESCO World Press Freedom Day, 3 May 2008, Maputo Mozambique. Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/mozambique-unesco-world-press-freedom-day.pdf>

Cançado Trindade, Antonio A. “La interdependencia de todos los derechos humanos. Obstáculos y desafíos en la implementación de los derechos humanos”, en <http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/DocumentosHtml>

Cancino, Gómez Rodolfo, Política Deliberativa: Un concepto procedimental de democracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/251/art/art10.pdf>

CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser. LVIII.132, Doc. 14, 19 de julio de 2008.

Coliver, Sandra, “The Right to Know: Human Rights and Access to Reproductive Health Information”. Editado para Article 19, International Centre Against Censorship, 1995.

Collier, David, Fernando Daniel Hidalgo, y Andra Olivia Maciuceanu. "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications. *Journal of Political Ideologies*" 11(3): 211-246, 2006.

Córdova Vianello, Lorenzo, *La Democracia Ideal en el Pensamiento de Norberto Bobbio y las Democracias Reales en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2198/6.pdf>, p. 58.

Cossío Díaz José Ramón, El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, 2002. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2002/pr/pr17.pdf>

Dahl, Robert, La democracia. Una guía para los ciudadanos, Taurus, España, 1999.

Dahl, Robert, Dilemmas of Pluralist Democracy, Yale University Press, New Haven, 1982.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

Elster, Jon, La democracia deliberativa, Editorial Gedisa, Barcelona, 2001.

Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil, Trotta, 2004.

Ferrajoli, Luigi, Teoría de la Democracia. Dos perspectivas comparadas, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

Focault, Michel, Vigilar y Castigar: Nacimiento de la Prisión, Siglo XXI, Argentina, 1976.

Gómez Gallardo Perla, El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones. Miguel Ángel Porrúa. 2007.

González Amuchástegui, Jesús, *Las Teorías de los Derechos Humanos*, Revista de Administración Pública, p.2. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/105/pr/pr6.pdf>

González Durán, Carlos, "La transparencia democrática". Disponible en: <http://148.206.53.230/revistasuam/dialectica/include/getdoc.php?id=389&article=409&mode=pdf>

Guerra Ford, Oscar Mauricio, Los órganos garantes en materia de transparencia. Integración y Características: Su funcionamiento como órganos autónomos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011.

Gutman, Amy y Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

Habermas, Jürgen, Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Cátedra Colección Teorema, Madrid, 1999.

Habermas, Jürgen, Teoría de la Acción Comunicativa, Taurus, Madrid, 1998.

Held, David, Modelos de democracia, Alianza Editorial, Distrito Federal, 1992.

Hobbes, Leviatán. Disponible en: [http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes -  
\\_Leviatan.pdf](http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf)

Islas López, Jorge (coord.), Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Comentada, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Ciudad de México, 2016, p 13. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Ley%20comentada%20web.pdf>

Jawanth, Saras, "The Right to Know as a Leverage Right" en The Right to Know, the Right to Live: Access to Information and Socio Economic Justice, Callard Richard y Alison Tilley (Comp.), Ed. Open Democracy Advice Centre, 2002.

Keane, J. Democracy and Civil Society: On the Predicaments of European Socialism, the Prospects For Democracy, and the Problem of Controlling Social and Political, Pozuer, London: Verso, 1988.

Kelsen, Hans Teoría general del derecho y del Estado, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 1958.

Kenneth A. Bollen y Pamela Paxton, Subjective Measures of Liberal Democracy, Comparative Political Studies, 2000.

Lewis, P. Hinchman y Sandra K. Hinchman, Hanna Arendt: Critical Essays, State University of New York Press, Albany, 1994.

Linz, Del autoritarismo a la democracia. Disponible en: [http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/linz\\_autoritarismo.pdf](http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/linz_autoritarismo.pdf).

Linz, J. "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en M. Fraga et. al., La España de los 70, vol.III, t.1. *El Estado y la Política. Madrid, Moneda y Crédito*. Citado en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/5.2.regimenesnodemocraticos.pdf>

Linz, J., *Una interpretación de los regímenes autoritarios*, Revista de Sociología (8), 1978.

Linz, Juan, Del autoritarismo a la democracia. Disponible en: [http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/linz\\_autoritarismo.pdf](http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/linz_autoritarismo.pdf)

Linz, Juan, *Una interpretación de los regímenes autoritarios*, Revista de Sociología (8), 1978. Disponible en:

[https://www.academia.edu/1809080/Una\\_interpretaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_reg%C3%ADmenes\\_autoritarios](https://www.academia.edu/1809080/Una_interpretaci%C3%B3n_de_los_reg%C3%ADmenes_autoritarios).

López Allyón, Sergio, *La Constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información, Una propuesta para el debate.* Disponible en:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/13.pdf>

López Ayllón Sergio, *El acceso a la Información como un derecho fundamental*, Cuaderno 17, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

López Ayllón, Sergio y Susana Cohen Cats, *Acceso a la Información en los órganos constitucionales*, en Hugo A. Concha Cantu, Sergio López Ayllón, Lucy Tacher Epelstein, *Transparentar el Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

López Ayllón, Sergio. *El derecho a la información*. Miguel Angel Porrúa, librero editor, Distrito Federal, 1984.

Luna Pla, Issa, *Acceso a la Información Tributaria. Prácticas y Aplicación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

Maquiavelo, *El Príncipe*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 1983.

McChesney, Allan, *Promoting and Defending Economic, Social and Cultural Rights a Handbook*, American Association for the Advancement of Science, Nueva York, 2000.

Mendel Toby, *Libertad de Información. Derecho Humano Protegido Internacionalmente*. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/1/cnt/cnt3.pdf>

Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia, Libros, Autores e Ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 11. [http://www.transparenciabc.gob.mx/documentos/biblioteca/COEDICIONES\\_IFAI/Transparencia%20libros%20autores%20e%20ideas.pdf](http://www.transparenciabc.gob.mx/documentos/biblioteca/COEDICIONES_IFAI/Transparencia%20libros%20autores%20e%20ideas.pdf)

Merino, Mauricio, López Ayllón Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Distrito Federal. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/4.pdf>

Muñoz Cantero, Jesús Miguel, *Metodología Cuantitativa contra Cualitativa*, Universidad de Coruña, s.a. Disponible en: <http://ruc.udc.es/bitstream/2183/8536/1/CC-02art7ocr.pdf>



Newman, Laura, *Enforcement Models. Context and Contest*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2009.

Norris, Pippa, Making Democratic Governance Work, The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare, and Peace, Cambridge University Press, Agosto, 2012

O'Donnell, Guillermo, *Democracia Delegativa*, Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 1994.

O'Donnell, "Rendición de Cuentas Horizontal y Nuevas Poliarquías", <http://nuso.org/articulo/rendicion-de-cuentas-horizontal-y-nuevas-poliarquias/> Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 143-167

Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco, y Adriana Prieto, "Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Nueva York, 2005. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/1/S057518\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/1/S057518_es.pdf)

Peschard, Jacqueline (coord.), A 10 años del derecho de acceso a la información en México, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, 2016.

Popper, Karl, The Open Society and its Enemies, Vol.1, Plato, London, Routledge, 1966.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004, p. 50.

Rabotnikof, Nora, *En Busca de un Lugar Común*, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2005.

Rousseau, Jean Jacques, El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Porrúa, Distrito Federal, 1998.

Ruíz, Miguel Alfonso, *Los derechos humanos como derechos morales*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1989.

Sánchez, Tania, Construyendo Legitimidad y Confianza, Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana en los Nombramientos de titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada, ARTICLE 19 y Fundar Centro de Análisis e Investigación, Distrito Federal, 2009.

Schumpeter, Joseph, Capitalism, Socialism and Democracy, George Allen and Unwin, Londres, 1943, Disponible en: <http://digamo.free.fr/capisoc.pdf>

Touraine, Alain, ¿Qué es la democracia?, Fondo de Cultura Económica, Distrito Federal, 2006.

Trinidad Saldívar, Ángel, La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad civil y gobierno, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Porrúa, Distrito Federal, 2006.

Villanueva, Ernesto (coord.), Diccionario de Derecho de la Información, Porrúa-Universidad de Guadalajara, LIX Legislatura, Distrito Federal 2009.

Villanueva, Ernesto, Derecho de la Información, Porrúa-Universidad de Guadalajara, LIX Legislatura, Distrito Federal 2006.

### **Capítulos de Libros**

Ávila, Guillermo, Orígenes y fundamentos del derecho de acceso a la información en Derecho de Acceso a la Información. La visión de los usuarios, Cecile Lachenal y Ana Joaquina Ruíz (coord.), Fundar Centro de Análisis e Investigación-Editorial Gedisa, 2013.

Baltazar Macías, Atzimba, y Juan Pablo Guerrero Amparán, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: La construcción Constitucional”, en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, UNAM- Proyecto Atlátl-Innovación México-USAID.

Bentham, Jeremy, “Código constitucional”, en Josep Colomer, (ed.) *Bentham. Antología*, Barcelona, Ediciones Península, Barcelona, 1991.

Best, Richard, *Covert Action: An Effective Instrument of U. S. Foreign Policy?* Resumen disponible en: <http://congressionalresearch.com/96-844/document.php>

Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental” en López Allyón Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un debate necesario, Instituto Federal de Acceso a la Información, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Conaghan, Catherine “Más allá del minimalismo. Una agenda para unir democracia y desarrollo en América Latina”, en La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la Democracia, PNUD, Nueva York, 2004.

Corzo Sosa Edgar, “En busca de armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información”, en Sergio López Ayllón, La Constitucionalización del Derecho de Acceso a

la Información. Una propuesta para el debate. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2251/13.pdf>

Draper, Anthony, *Jeremy Bentham*. "Procedimiento Jurídico y Utilidad". University College London, Gran Bretaña. Disponible en: [http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido37\\_11.pdf](http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido37_11.pdf)

Evans, Peter, "The Challenge of the 'Institutional Turn': New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory" en Victor Nee y Richard Swedberg (eds.), *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton University Press, Princeton, 2005.

Habermas, Jürgen, *Tres Modelos de Democracia: Sobre el Concepto de una Política Deliberativa*, Conferencia pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Valencia dictada en octubre de 1991. Disponible en: <http://www.alcoberro.info/V1/habermas7.pdf>

Putnam, R. D., Leonardi, R. y Nanetti Y. R. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: Princeton University Press.

R.P. Sood, R.P., Right to Information, Jaipur, Sublime Pub., 2008, viii, 248.

Rhodes, R. A. W., "Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability", *Buckingham, Philadelphia, Open University Press*, citado en Renate Mayntz, "El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21), 7-22, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001. Disponible en: [http://pubman.mpg.de/pubman/item/escidoc:1234838:2/component/escidoc:2060890/RD\\_21\\_2001\\_Mayntz.pdf](http://pubman.mpg.de/pubman/item/escidoc:1234838:2/component/escidoc:2060890/RD_21_2001_Mayntz.pdf)

Schmitter Philippe C, y Terry Lynn Karl, *¿Qué es y qué no es la democracia?* en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Simmel, Georg, *El secreto y la sociedad secreta*, Madrid, Sequitur, 2010, p. 37 en Fernando García Silva, *El derecho de la Información Pública en la Jurisprudencia Constitucional: ¿Un derecho fundamental incómodo*, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 24, Ene-Jun, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Sobel David L., Bethany A. Davis Noll, Benjamín Fernández Bogado, TCC Group, Monroe E. Price, "The Federal Institute for Access to Public Information". Project for Global Communication Studies at the Annenberg School for Communication at the University of Pennsylvania. A Report for the William and Flora Hewlett Foundation, February 2006. Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/English/5%20IFAI%20and%20a%20culture%20of%20Transparency.pdf>

Vergara Estévez, Jorge, *La concepción de la democracia deliberativa de Habermas*, Quorum Académico, Vol.2, Num. 2, Julio-Diciembre 2005, pp.72-88, p. 82, disponible en: <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=democracia%20deliberativa%20habermas&source=web&cd=2&ved=0CC8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3995833.pdf&ei=PB6AUNeNCZGJ2AXI6IFI&usq=AFQjCNHmCySrij7FLkgfvl981MGucdt -xg>

### **Informes y análisis de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas**

ARTICLE 19 Campaña Global por la Libertad de Expresión, "El Derecho del Público a Saber: Principios en que Debe Basarse la Legislación Relativa a la Libertad de Información, Londres,1999.

ARTICLE 19, "Humanitarian Disaster and Information Rights. Legal and ethical standards on freedom of expresión in the context of disaster response", London, 2005. Disponible en: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/freedom-of-information-humanitarian-disasters.pdf>

ARTICLE 19, "Sanciones en el Derecho de Acceso a la Información en México. Análisis de su Funcionamiento", Distrito Federal, 2011. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/60870759/Sanciones-en-el-Derecho-de-Acceso-a-la-Informacion-en-Mexico#scribd>

Centro de Investigación y Docencia Económicas, Red por la Rendición de Cuentas, *Propuestas e Iniciativas en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción*, Septiembre, 2012.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, "Medición de la Pobreza", 2015. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, "Reflexiones sobre el Derecho de Acceso a la Información y la iniciativa de Ley General de Transparencia". Disponible en: [http://www.pan.senado.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2015/03/ReflexionesLeyGeneralTransparencia\\_FUNDAR\\_Feb2015.pdf](http://www.pan.senado.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2015/03/ReflexionesLeyGeneralTransparencia_FUNDAR_Feb2015.pdf)

Fringe Special, Overview of all 90 FOIAS Countries and territories. Disponible en: <http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%2090%20FOIAs%20-%20sep%207%202009.pdf>

Ruelas Serna, Ana Cristina, “La Transparencia en México: Un trabajo colectivo”, Análisis, Friedrich Ebert Stiftung, No.4/2016, Ciudad de México.

Transparencia Mexicana, “¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014”. Disponible en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>

Vleugels, Roger - Overview of all FOIA laws – September 20 2010.

### Artículos en revistas

Alonso, Eduardo, “Fundamentos de la Deliberación en el Batllismo (1919-1933)”, *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, N°4 Dic. 2014.

Bent Flyvbjerg, “Habermas and the Public Sphere”, C. Calhoun (ed.), Cambridge, Mass, MIT Press en Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society, *The British Journal of Sociology*, Vol. 49, No. 2 (Jun., 1998).

Cutler, Fred, *Jeremy Bentham and the Public Opinion Tribunal*, *The Public Opinion Quarterly* Vol. 63, No. 3, pp. 321-346, American Association for Public Opinion Research, 1999, Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2991711?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101368844977>

Merino, Mauricio, *México: La Batalla contra la Corrupción*, *Wilson Center. Mexico Institute*, Junio 2016, p. 7. Disponible en: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla\\_contra\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf)

Morales Flores, Edgar, Reseña de “Moral y transparencia. Fundamentos morales de la transparencia”, *Cuadernos de Transparencia* No. 15, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51021186008>

Diamond Larry, y Leonardo Morlino, “The Quality of Democracy”, *Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Working Papers*, Stanford Institute of International Studies, Stanford University, Number 20, Sept, 2004, Disponible en: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/20729/Diamond-Morlino.QoD.intro%28book%29.drft1.pdf>

Eide, A (1989), “Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach” en Human Rights Law Journal, Vol. 10, No. 1–2.

Fernández Pinto, Ronald, “Consideraciones aclaratorias y críticas sobre la Teoría General de la Acción”. Disponible en: <http://revistacienciassociales.ucr.ac.cr/wp-content/revistas/10/fernandez.pdf>

Guerrero Gutiérrez Eduardo, *Transparencia y Seguridad Nacional*, Cuadernos de Transparencia, No. 18, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, "Transparencia y Democracia. Límites y Excesos, 2004", Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/ministrogudino/documents/articulos/transparencia\\_democracia.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/ministrogudino/documents/articulos/transparencia_democracia.pdf)

M. Conaghan, Catherine "Más allá del minimalismo. Una agenda para unir democracia y desarrollo en América Latina", en La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la Democracia, PNUD, Nueva York, 2004

M. Fraga et. al., La España de los 70, vol.III, t.1. "El Estado y la Política. Madrid, Moneda y Crédito". Citado en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/5.2.regimenesnodemocraticos.pdf>

Morlino, L. (2003), 'The Quality of Democracy: Improvement or Subversion? Introductory Remarks', Draft paper, Stanford.

Munck, Gerardo, *Los Estándares de la Democracia: Hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina*, Journal of Democracy en Español.

Ramírez Salazar, Darío, "El derecho de acceso a la información y la obligación de informar del Estado: la difusión de información de interés público en el ejercicio de los derechos humanos", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009. Disponible en: <http://www.clad.org/bibliografia-en-el-siare/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-y-la-obligacion-de-informar-del-estado-la-difusion-de-informacion-de-interes-publico-en-el-ejercicio-de-los-derechos-humanos-1/view>

Rodríguez Zepeda, Jesús, "Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política", Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, No. 4.

Schedler, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", Cuadernos de Transparencia 03, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Siegle, Joseph T. Michael M. Weinstein and Morton H. Halperin, *Why democracies Excel*, Foreign Affairs 83(5), pp. 57-72, 2004; Morton Halperin, Joseph T. Siegle y Michael Weinstein, *The democracy Advantage*, New York: Routledge, 2005.

Trejo Delarbre Raúl, "Internet como expresión y extensión del espacio público", Revista MATRIZes, Vol.2, No. 2, 2009.

Trejo, Delarbre, *Transparencia, Medios, Democracia en A 10 Años del Derecho de Acceso a la Información en México*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Distrito Federal, 2016, p.21. Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

## **Tesis**

Lizárraga Salas, Frambel, *“Prensa y Poder en Sinaloa. El Establecimiento de la agenda en los diarios El Debate y Noroeste. El caso del tratamiento informativo del tema de la Ley de Acceso a la Información Pública de Sinaloa (2001-2004)”*. Tesis para Obtener el Grado de Maestría en Comunicación, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, 2008.

López y López de Lizaga, José Luis, *“Razón Comunicativa y Legitimidad Democrática”*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Filosofía, Universidad Complutense, Madrid, 2008. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/8063/1/T30434.pdf>

## **Estudios académicos cuantitativos**

### **Barómetro de la Democracia**

Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel y Bernhard Wessels, *The Quality of Democracy. Democracy Barometer for Established Democracies*. National Center of Competence in Research: Challenges to Democracy, 2008. Disponible en: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2013/4240/pdf/22.pdf>

<http://www.democracybarometer.org/>

<http://www.democracybarometer.org/Data/Methodical%20Explanatory%201990-2012.pdf>

Universidad de Zurich y Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín, *Barómetro de la Democracia*,

<http://www.democracybarometer.org/Data/Methodical%20Explanatory%201990-2012.pdf>

p. <http://www.democracybarometer.org/>

## **Índice del Derecho de Acceso a la Información en el Mundo**

*Center for Law and Democracy y Access Info*, *Índice Global del Derecho de Acceso a la Información*. Disponible en: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>

<http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2011/09/COVER-NOTE.pdf>

[http://www.rti-rating.org/view\\_country?country\\_name=Italy](http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Italy)

## **Libertad en el Mundo**

Freedom House, Freedom in the World 2015. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VkOqXbcvfcc>

Freedom House, "Metodología del Índice de Libertad en el Mundo". Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology>

Freedom House, "Resultados de México en el Índice de Libertad en el Mundo". Disponibles en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/mexico>

## **Ranking de la Democracia**

Campbell, David F. J., "The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy. Vienna: Democracy". Disponible en: [http://democracyranking.org/ranking/basic\\_concept.pdf](http://democracyranking.org/ranking/basic_concept.pdf)

*David F.J. Campbell, "The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy", Institute of Science Communication and Higher Education Research (WIHO), Viena, 2008. Disponible en: [http://democracyranking.org/ranking/basic\\_concept.pdf](http://democracyranking.org/ranking/basic_concept.pdf)*

## **Documentos del proceso legislativo**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al 26 de marzo de 2016. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/7.htm?s=>

Declaración de Oaxaca. Disponible en: <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.html>

[Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=02&day=07)<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=02&day=07>

Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53442>

Dictamen en sentido positivo sobre la minuta de la reforma constitucional en materia de transparencia <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/ago/20130821-A.pdf>



Iniciativa que reforma los artículo 6º. Y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada Lucila Garfias Gutiérrez y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario Nueva Alianza. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/sep/20120918-II.html#Iniciativa7>

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que presentan las y los senadores Arely Gómez González, Laura Angélica Rojas Hernández, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Pablo Escudero Morales, María Marcela Torres Peimbert, Dolores Padierna Luna, Angélica de la Peña Gómez, Zoé Robledo Aburto, Isidro Pedraza Chávez y Armando Ríos Piter, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa\\_LGTAIP.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf)

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Senador Alejandro Encinas. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36757>

Iniciativa del Diputado Isaías Cortés Berumen del Partido Acción Nacional que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/sep/20120925-II.html#Iniciativa16>

Iniciativa del grupo parlamentario del Partido Acción Nación con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6,16,73,76,78,105,108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=37223>

Iniciativa presentada por los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa_PRI.pdf)

Proyecto de dictamen sobre la minuta enviada por el Senado de la República para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/012\\_comisioneslxii/01\\_ordinarias/025\\_regimen\\_reglamentos\\_y\\_practicas\\_parlamentarias/05\\_dictámenes\\_de\\_transparencia](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/025_regimen_reglamentos_y_practicas_parlamentarias/05_dictámenes_de_transparencia)

## **Documentos oficiales de instancias de Derechos Humanos**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Claude Reyes y otros v. Chile. Transcritos en la Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151. Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2010. Disponible en: [http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA\\_2010\\_ESP.pdf](http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 8 de junio de 2010. Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2607 (XL-O/10).

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, “Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra’ad Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en Octubre de 2015. Disponible en: [https://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/RecomendacionesMX\\_AltoComisionadoDH\\_ES.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesMX_AltoComisionadoDH_ES.pdf)

Organización de Estados Americanos, “Carta democrática interamericana”, Lima, Perú, 11 de septiembre. Disponible en: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

Organización de Estados Americanos, Comité Jurídico Interamericano, Principios de Acceso a la Información, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). Disponible en: [http://www.proacceso.cl/files/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.proacceso.cl/files/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf)

Organización de Estados Americanos, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

Organización de Estados Americanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, p. 20. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

Organización de Estados Americanos, Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

OSCE; [Access to information by the media in the OSCE Region, Country reports.](#)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos, *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Washington, 2006.

*Reporte Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1998, vol. III, Reporte de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión*, 16 de abril de 1999, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., cap. III.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2200<sup>a</sup>(XXI) del 16 de diciembre de 1966, vigente el 23 de marzo de 1976.

*UN Practitioners' Portal on Human Rights Based Approaches to Programming, [The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies](http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies)*. Disponible en: <http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>