

BLANCA

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

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

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

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

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS Y AUTÓNOMOS

Garantes del Derecho de Acceso
a la Información Pública

JOSÉ CARLOS ROJANO ESQUIVEL
JOSÉ AGUSTÍN SÁNCHEZ ALEGRÍA
JÉSSICA FLORES VIVEROS
BERENICE VEGA RODRÍGUEZ
SILVIA MARILYN REYES ALCALÁ
ANTONIO HERRERA NIEVES
ELBA ALEJANDRA ZAMORA ARREOLA
EDGAR BAUDELIO MARTÍNEZ MORALES
ELIZABETH VÁZQUEZ BERNAL
GUSTAVO JOSÉ CHÁVEZ ORTIZ
MAGDALENA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ
VÍCTOR S. PEÑA MANCILLAS

PRÓLOGO
FRANCISCO JAVIER GARCÍA DÁVALOS

CEIG

Comisión Estatal de Información Gubernamental (Querétaro)

2009

DIRECTORIO CEIG

Javier Rascado Pérez
Comisionado Ejecutivo

José Rodolfo Arturo Vega Hernández
Comisionado

Miguel Servín del Bosque
Comisionado

Juan Pablo Jiménez Enciso
Comisionado

José Alberto Mejía Vieyra
Coordinador Administrativo

Eric Horacio Hernández López
Director Jurídico

José Héctor Zárate Alcocer
Coordinador de Capacitación y Vinculación Ciudadana

Rodrigo Chávez Fierro
Jefe de Comunicación Social y Difusión

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS Y AUTÓNOMOS

Garantes del Derecho de Acceso
a la Información Pública

JOSÉ CARLOS ROJANO ESQUIVEL
JOSÉ AGUSTÍN SÁNCHEZ ALEGRÍA
JÉSSICA FLORES VIVEROS
BERENICE VEGA RODRÍGUEZ
SILVIA MARILYN REYES ALCALÁ
ANTONIO HERRERA NIEVES
ELBA ALEJANDRA ZAMORA ARREOLA
EDGAR BAUDELIO MARTÍNEZ MORALES
ELIZABETH VÁZQUEZ BERNAL
GUSTAVO JOSÉ CHÁVEZ ORTIZ
MAGDALENA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ
VÍCTOR S. PEÑA MANCILLAS

CEIG

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

2009

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS Y AUTÓNOMOS. Garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública

Primera edición, septiembre 2009 (1500) ejemplares

Dirección Editorial: José Rodolfo Aturo Vega Hernández
Coordinador Editorial: Jesús Arturo Vallejo Mauricio
Revisión Técnica: José Alberto Mejía Vieyra - Jorge Serrano Ceballos
Corrección: Jesús Arturo Vallejo Mauricio - Francisco Javier García Dávalos
Martha Favila Flores - José Manuel Flores Robles
Formación: Martha Favila Flores
Diseño: Emmanuel Hernández Mireles

© Copyright 2009 para la COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL (CEIG)
Querétaro, Qro., México

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

Página web:
www.ceigqro.org.mx

Correo electrónico:
ceigqro@ceigqro.org.mx

Registro en trámite.

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

ÍNDICE

PRÓLOGO

Francisco Javier García Dávalos / 9

- I. LA FUSIÓN DE LA CEDH y CEIG EN QUERÉTARO, INCONSTITUCIONALIDAD Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE ÓRGANOS DE ENTIDAD ESTATAL (A propósito de la nueva Constitución de Querétaro)
José Carlos Rojano Esquivel / 13
- II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES
José Agustín Sánchez Alegría - Jéssica Flores Viveros - Berenice Vega Rodríguez / 43
- III. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (DAIP)
Silvia Marilyn Reyes Alcalá - Antonio Herrera Nieves - Elba Alejandra Zamora Arreola / 71
- IV. FORMAR CIUDADANOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN. BREVES REFLEXIONES POLÍTICAS
Édgar Baudelio Martínez Morales / 93
- V. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MEXICANOS
Elizabeth Vázquez Bernal - Gustavo José Chávez Ortiz / 109
- VI. ¿QUIÉN REALMENTE SE VENDIÓ POR UN PLATO DE LENTEJAS?
Magdalena Hernández Jiménez / 137
- VII. GANADORES SIN PERDEDORES
Víctor S. Peña Mancillas / 143

PRÓLOGO

La Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG-Querétaro), tiene la misión de “garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del Derecho de Acceso a la Información Pública”, y pretende “consolidarse como un organismo que coadyuve al fomento de la cultura del libre acceso a la información pública”; trascendiendo el mandato que en términos de ley se le otorga, lo que reclama la participación de todos los actores sociales.

El Quinto Premio Estatal de Investigación, Derecho a la Información: “Por una Defensa de la Constitucionalidad de los Órganos Especializados y Autónomos, Garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública”, convocado por la Comisión Estatal de Información Gubernamental, es un ejercicio que cumple con la misión de todo órgano garante del Acceso a la Información Pública y, en el caso particular, con la atribución de “promover el estudio, la enseñanza y la divulgación del derecho a la información”.

Parece fácil escribir, hoy, sobre temas relacionados con el Derecho de Acceso a la Información Pública, la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el ejercicio diáfano del poder público, entre otros temas, sin embargo, debimos esperar casi 30 años para que se reconociera constitucionalmente el “derecho a la información” con el alcance y sentido actual. Recordemos que fue el 6 de diciembre de 1977, siendo presidente de la República José López Portillo, cuando se adicionó el artículo 6º constitucional, estableciendo que “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”; pero dentro del contexto de una reforma política.

Aquel Derecho a la Información comprendía, básicamente: El derecho tanto del particular como de los grupos a tener acceso a los medios de

comunicación masiva, fundamentalmente cuando acontecieran hechos de suma importancia para la sociedad. El derecho a recibir información veraz, oportuna y plural, ya sea de carácter político o comercial, para evitar la manipulación y el engaño. El derecho a recibir información necesaria por parte de los órganos públicos a fin de salvaguardar el interés legítimo de los gobernados.

Pero no se refería a que el Estado tenga la obligación de proporcionar información indiscriminadamente, debía ceñirse a reglas y leyes, pues en todo caso el artículo 8º constitucional garantizaba el derecho de petición; incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debió precisar el alcance de la adición, señalando: “INFORMACIÓN. DERECHO A LO ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. La adición al artículo 6º constitucional en el sentido de que el Derecho a la Información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial del cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende: *a)* Que el Derecho a la Información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. *b)* Que la definición precisa del Derecho a la Información queda a la legislación secundaria; y *c)* Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso, no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale

legalmente. Amparo en revisión 10556/83. IGNACIO BURGOA ORIHUELA. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: ATANASIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ. Secretario: MARIO PÉREZ DE LEÓN E. 8ª Época, Instancia: Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: X-Agosto, Tesis: 2a. I/92, Página 44.”

Hoy, afortunadamente, el Derecho de Acceso a la Información Pública es más amplio, y en ese sentido es que resulta vital el trabajo de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia; en donde se inserta la necesidad de generar una cultura en torno a la Transparencia, profundizando la manera de conocer y ampliar los canales para su ejercicio, cultura a la que abonan los trabajos enviados con motivo del certamen organizado, pues enriquecen su contenido, dando cuenta, incluso, de cuestiones tan importantes como la naturaleza jurídica de los órganos y el reconocimiento social que los cobija.

Se señaló en la convocatoria del Quinto Premio Estatal de Investigación “Derecho a la Información”, que los 3 primeros lugares y los trabajos elegidos por el jurado calificador, formarían parte de la publicación de mérito, correspondiendo el primer lugar a JOSÉ CARLOS ROJANO ESQUIVEL, con el trabajo “La fusión de la CEDH y CEIG en Querétaro, inconstitucionalidad y responsabilidad internacional de órganos de entidad estatal (A propósito de la nueva Constitución de Querétaro)”;

el segundo lugar, JOSÉ AGUSTÍN SÁNCHEZ ALEGRÍA, JESSICA FLORES VIVEROS y BERENICE VEGA RODRÍGUEZ, con el trabajo “Transparencia y Rendición de Cuentas en los gobiernos locales”; el tercer lugar a SILVIA MARILYN REYES ALCALÁ, ANTONIO HERRERA NIEVES y ELBA ALEJANDRA ZAMORA ARREOLA con el trabajo “La Autonomía Constitucional de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP)”;

cabe destacar que se otorgaron 2 menciones especiales, una para ÉDGAR BAUDELIO MARTÍNEZ MORALES por el trabajo “Formar ciudadanos para combatir la Corrupción. Breves reflexiones políticas”, y otra para ELIZABETH VÁZQUEZ BERNAL y GUSTAVO JOSÉ CHÁVEZ ORTIZ, por el trabajo “El Derecho de Acceso a la Información Pública como un Derecho Fundamental de los mexicanos”. Es importante enfatizar que el jurado calificador también consideró pertinente incluir en esta publicación, considerando los alcances y su particular análisis, los

trabajos de MAGDALENA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ con “¿Quién realmente se vendió por un plato de lentejas?”, y de VÍCTOR S. PEÑA MANCILLAS con “Ganadores sin perdedores”, ensayos y artículos que vienen a presentar una visión actualizada y presente en el desarrollo del Derecho de Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro. Enhorabuena por su esfuerzo y por su confianza al participar en la Quinta versión del Premio CEIG.

El contenido de los trabajos que se publican da cuenta de la importancia del Derecho de Acceso a la Información Pública, mismo que adquiere carta de naturalización al ser reconocido constitucionalmente, estableciéndose principios y bases para la legislación secundaria; corresponde a los gobernados darle vida y sentido a la obligación correlativa.

Finalmente, y reconociendo el esfuerzo plural e interdisciplinario de todos los participantes, anticipo que cada uno de los trabajos que se publican, además de abordar temas de actualidad, abonan para erradicar la opacidad del actuar autoritario, fortalecen la vida democrática, enriquecen su desarrollo y dan cuenta de la pluralidad de nuestra sociedad; en suma, constituyen un referente para redimensionar a los órganos garantes y al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA DÁVALOS
Miembro del Jurado Calificador

I. LA FUSIÓN DE LA CEDH Y CEIG EN QUERÉTARO, INCONSTITUCIONALIDAD Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE ÓRGANOS DE ENTIDAD ESTATAL (A propósito de la nueva Constitución de Querétaro)

JOSÉ CARLOS ROJANO ESQUIVEL*

SUMARIO

1. Introducción. 2. Antecedentes del *Ombudsman* mexicano. 3. *Ombudsman* o comisiones de Derechos Humanos. 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 5. La protección estatal de los derechos humanos en Querétaro. 6. Derecho a la Información y su tutela constitucional. 7. Conflicto entre nueva Constitución y tratados. 8. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Aprobada la ya vigente *Constitución del Estado de Querétaro*, ha generado diversos análisis y comentarios, en *pro* y en contra de este instrumento normativo. No pretendo hacer por lo pronto un examen total de la ley fundamental que rige a nuestra entidad federativa, sino limitarme a la pretendida fusión de los organismos tutores de los derechos humanos y del Acceso a la Información Gubernamental respectivamente, como son la CEDH y la CEIGQ.

En efecto, la Legislatura local y ayuntamientos, en relación a la citada reforma constitucional –en lo que denominan Constitución renovada–

* Licenciado en Derecho, con Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal, así como Doctorado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Premio CEIG 2008.

decidieron la desaparición de la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) a fin de que sus funciones las realice la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH), en lo que pudiera entenderse como una fusión, como lo establece su artículo 33; el cual ordena que el último organismo asuma las funciones de la primera, con el nombre de Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública.

Señala la exposición de motivos en esta cuestión:

“Artículo 33

Se cambia la denominación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a la de “Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública”; dándole pleno reconocimiento por su naturaleza como un organismo autónomo, y como una implementación de una mejora constitucional en la calidad democrática de nuestro sistema de Gobierno, incrementando con ello la garantía de respeto a los derechos fundamentales de las personas. Asimismo se establece un periodo de cinco años para el cargo de su dirigente, con la posibilidad de una reelección hasta por un periodo igual.”

De esta manera el precepto queda así:

“ARTÍCULO 33. La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos y de acceso de toda persona a la información pública; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento.”

Pareciera, en principio, existir cierta congruencia al quedar a favor de la CEDH la tarea de salvaguardar los derechos humanos de manera integral, al estar incluido el Derecho a la Información conocido como *habeas data*. Sin embargo, la pregunta se dirige a si tal Comisión está facultada de origen para llevar a cabo un procedimiento fiscalizador y vinculante en el

ejercicio del Derecho a la Información y a la Transparencia. Se debe señalar que la ley y todavía operante CEIG, carecen de potestad coactiva, de tal manera que la pretendida fusión no resulte en principio cuestionable.

Sin embargo, la protección constitucional de los derechos humanos es general, a cargo de una instancia receptora de quejas y meramente recomendante, siendo que en este país a partir de 1990, cuando surge la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se asume tal tarea; organismo que se le criticó de origen debido a su naturaleza jurídica, ya que éste se constituía como entidad desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, lo que subrayó su dependencia directa hacia el gobierno federal.¹

Debe recordarse que en la configuración de tal institución, el legislador se inspiró en el referente escandinavo llamado *Ombudsman* aunque existen a la fecha, sendas diferencias entre el modelo europeo y el recién modelo mexicano; siendo que en distintos países el primero, ha venido especializándose y diversificándose en determinadas temáticas. En suma, con la reforma al artículo 6º constitucional, las comisiones o institutos de Información Gubernamental se traduce en un *Ombudsman* en materia de Acceso a la Información gubernativa y, bajo esta premisa, la citada fusión encuentra ya un límite constitucional, al establecerse una entidad *ad hoc* para salvaguardar el *habeas data* referido.

En cuanto a la Comisión de Derechos Humanos, estamos frente a un *modelo criollo*, pero por su indefinición conceptual, se ha exigido una pronta adecuación en el sistema jurídico mexicano, lo que genera aún incertidumbre, quizá por la premura y evidente improvisación que se hiciera durante la década de los noventa, en el siglo anterior, debido a las presiones internacionales a fin de que México impulsara una cultura de derechos y libertades fundamentales. Por ello, debe recordarse que la Comisión Nacional, nace con vicios de origen, lo que de entrada le hace cuestionable, como bien señala el ministro de la Suprema Corte de Justicia J. Jesús Gudiño Pelayo, es decir, la legitimidad del organismo queda en tela de duda, lo que reclama la urgente necesidad de encontrar el lugar defi-

¹ Es hasta la reforma constitucional de 1992, cuando se clarifica de alguna manera dicha naturaleza jurídica de la referida Comisión, ampliando el ámbito de tutela de los derechos humanos bajo la competencia de organismos análogos de competencia estadual de las 31 entidades federativas como del Distrito Federal, en lo que pudiera denominarse un sistema nacional de protección de los derechos y libertades fundamentales.

nitivo de las comisiones de derechos humanos en el universo jurídico del derecho mexicano para dejar atrás la incertidumbre conceptual como de eficacia de los mismos.²

2. ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN MEXICANO

Señala Jorge Madrazo, que en forma paralela al modelo escandinavo, surge lo que él denomina como *ombudsman* criollo en Latinoamérica, de tal manera que los organismos públicos de protección de los derechos humanos toman el nombre de comisiones o procuradurías, como así ocurrió durante las dos últimas décadas del siglo XX.³ Diversos juristas han manifestado que no existen antecedentes dentro de la cultura jurídica mexicana respecto de instancias protectoras de derechos fundamentales, rechazando en un *plexo* a veces de xenofobia jurídica, instituciones extranjeras como el *ombudsman* escandinavo, el cual apareció en Suecia en el siglo XVIII, pero debo señalar que no es así. En efecto, en la época prehispánica hay una figura remota denominada *huehuetlatolli*, que era un especie de guardián de ciertos derechos en las comunidades aztecas como se escribe en el *Código Mendocino*, así mismo, no podemos desvincularnos con nuestra herencia jurídica y me refiero a cuando el derecho español medieval instituyó el Justicia Mayor como garante de derechos forales, no obstante nunca haber operado en la Nueva España.⁴ En años más recientes, en 1975, surge un ente con cierta analogía aunque limitado en materia de derechos del consumidor llamado Procuraduría Federal del Consumidor; en 1979, surge en Nuevo León una Dirección de Derechos Humanos a cargo de poder local; en 1983, en Colima nace la Procuraduría de Vecinos; para 1985 se funda un *ombudsman* para la defensa de derechos académicos en la Universidad Nacional Autónoma de México, llamada Defensoría de los Derechos Universitarios; en 1988, primeramente en Aguascalientes, se constituye la Procuraduría de Protección Ciudadana y,

² Vid GUDIÑO PELAYO, J. Jesús. *El Estado contra sí mismo*. Limusa. México, 1998, pp. 29-68.

³ MADRAZO, Jorge, *El Ombudsman Criollo*, AMDH y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1997, pp. 17-25.

⁴ ROJANO ESQUIVEL, José Carlos. *El papel de las Comisiones de Derechos Humanos y los actos de los tribunales*. Gaceta Julio 1995. CNDH. México, 1995, p. 15.

posteriormente, en el Municipio de Querétaro, aparece la Defensoría de los Derechos de los Vecinos.⁵

Finalmente, con el esquema de *executive ombudsman*, en junio de 1990, mediante un decreto presidencial, se funda la referida Comisión Nacional de Derechos Humanos, como parte integrante de la Secretaría de Gobernación (más adelante se le denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos). Precisamente, por la dependencia hacia el gobierno federal y la avalancha de críticas, se hizo necesaria la reforma constitucional de enero de 1992, que como expresé, daría lugar a las comisiones locales de derechos humanos, además de insertar a su homóloga nacional dentro del marco de nuestra ley fundamental, dotándolas de autonomía, con atribuciones similares a las del modelo clásico, a efecto de investigar quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades en el respectivo ámbito de sus competencias y dictando las recomendaciones que al caso resultaren, ratificando su naturaleza de *ombudsman* ejecutivo, al quedar exentos los actos del poder judicial. Creo que si bien la reforma emprendida en el artículo 102, Apartado B), constitucional, excluyó al Poder Judicial Federal, sí existe competencia de las comisiones locales de derechos humanos para investigar y recomendar sobre actos administrativos de órganos jurisdiccionales, ya que debe distinguirse entre actos formal y materialmente administrativos, judiciales como legislativos, lo que supone que si la Constitución restringe conocer de actos jurisdiccionales, no impide el atender quejas por actos materiales que provengan de dichos tribunales.⁶

Así las cosas, se está en lo que se le ha llamado el sistema de *ombudsman* y de protección nacional de derechos humanos más grande del mundo, por lo cual reconozco el esfuerzo desplegado para el surgimiento de tales instituciones pese a las diversas críticas planteadas al quedar formalmente garantizados los derechos fundamentales con el organismo nacional como con los organismos estatales, incluido el del D.F. Es más, tales instancias se han congregado en la denominada Federación Mexicana de

⁵ Puedo subrayar que los organismos de Colima, Aguascalientes y Querétaro, son más cercanos al modelo escandinavo del *Ombudsman*. Lamentablemente, en el Municipio de Querétaro, la mencionada figura materialmente ha desaparecido.

⁶ *Supra, Vid.*, nota 3.

Organismos de Protección y Defensa de Derechos Humanos, agrupación que cuenta con sus propios estatutos, con la finalidad de lograr mayor unificación y presencia. Aunque vale la pena preguntarse si legalmente esta asociación resulta válida, ya que su capacidad y personalidad jurídica es jurídicamente cuestionable.

3. OMBUDSMAN O COMISIONES O PROCURADURÍAS DE DERECHOS HUMANOS

Con motivo del VI Congreso Internacional del *Ombudsman*, en la ciudad de Buenos Aires, que finaliza en el siglo XX, es buena ocasión para reflexionar muy brevemente sobre el papel de este instrumento que obedece a un modelo referencial o clásico que es precisamente el modelo sueco de 1809,⁷ mediante una tendencia de interpretaciones distintas en puntos específicos ha sido incorporado en un considerable listado de países pertenecientes a diferentes familias jurídico-políticas; de ahí, las variantes del *Ombudsman* contemporáneo.

A la luz de los ordenamientos que dan vida jurídica a las comisiones de Derechos Humanos, surge la cuestión si éstas en verdad configuran el *Ombudsman*, sobre todo por su todavía notoria vinculación hacia el titular del Poder Ejecutivo federal o local, según el caso. Lo más notorio es que estos organismos son quienes han propuesto la modificación de sus estatutos, para alcanzar plena independencia y autonomía, y se han emprendido o sugerido reformas referentes al mecanismo de designación de sus titulares dando una mayor participación a las legislaturas, e inclusive, el ampliar su competencia en temas laborales y de inconstitucionalidad de leyes, aunque hay casos en que se retrocedió. Por lo pronto, asegura Carpizo, que sí hay similitud con el modelo sueco en cuanto al procedimiento de quejas y emisión de recomendaciones, pero se diferencia en el Consejo Consultivo como en la tarea educadora en derechos humanos.⁸

⁷ El modelo sueco original o generalmente denominado clásico (constitucionalmente instituido en la Suecia de 1809), es hoy inexistente por las variaciones que le ha deparado su largo rodaje histórico, hasta la nueva concepción estampada en la Constitución de 1975, dichas modificaciones que ha ido experimentando el “modelo clásico u original”, algunas afortunadas y otras desafortunadas, nos hacen reflexionar que a Suecia se debe la primogenitura de la noción fundamental del *Ombudsman*; véase, ROWAT, D. C. “Why a Legislative Ombudsman is desirable”. *The Ombudsman Journal*, núm. 11. Sweden, 1993, pp. 134-146.

⁸ CARPIZO, Jorge. *La CNDH y El Ombudsman*. CNDH. México, 1993, p. 18.

En relación al primer punto es necesario advertir que en las comisiones locales de Chihuahua, Nayarit, Estado de México y Querétaro, la designación la realiza el Congreso. En los estados de Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, las legislaturas nombraban al titular, a propuesta del gobernador correspondiente.⁹

En cuanto a la terminología, no es del todo afortunada, ya que el vocablo Comisión de origen anglosajón concuerda más con los modelos europeos del *Ombudsman*, ya que la institución mexicana ostenta, mayoritariamente, la estructura formal de organismo descentralizado.¹⁰ Nos interesa resolver si las comisiones en México, son *Ombudsman*. En primer lugar, debemos aclarar que el *Ombudsman* se ocupa del control de la legalidad de la actuación propia de la Administración Pública; en cambio, las referidas comisiones o procuradurías, centran su labor en la tutela de los derechos fundamentales, además, entre las funciones del modelo clásico está la de atender las quejas individuales, siendo que si bien los organismos en México también las reciben, tienen una cobertura mayor al estar facultadas para conocer de demandas colectivas de interés popular denominadas "*class action*" y *ex officio*. Asimismo, por la necesidad de crear e impulsar una cultura en la materia, de manera prioritaria figuran acciones de promoción, estudio, difusión de los derechos fundamentales. Por lo que respecta al régimen o al sistema legal, el *Ombudsman* suele basarse más en la legislación local, en tanto las comisiones mexicanas de derechos humanos amplían sus horizontes con las normas internacionales principalmente reconocidas en los tratados y declaraciones.¹¹

No obstante, no hay incompatibilidad entre ambos modelos; es más, estamos ciertos de que en algunos países, estas características propias se conjugan. Tal es el caso de nuestro país, en donde contamos con organismos especializados que combinan la investigación de quejas y la difusión de los derechos fundamentales. Puedo señalar a estas alturas que el mo-

⁹ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Marco Jurídico del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos*. Compilación de Leyes de Organismos Públicos de Defensa de los Derechos Humanos. CNDH. México, 1997, p. 38.

¹⁰ *Idem*, pp. 30-32.

¹¹ El *Ombudsman* clásico, utiliza como fuente indirecta los ordenamientos internacionales de la materia. Las CDH, en cambio, lo hacen directamente.

delo escandinavo es monofrontal y el modelo mexicano bifrontal, lo que le hace más cercano al modelo español de la Defensoría del Pueblo.¹²

El *Ombudsman*, traducido en nuestro sistema jurídico como *comisiones o procuradurías nacional o estatales de Derechos Humanos*, nacen como aquella institución que la sociedad mexicana acepta como instrumento necesario para que el Estado de Derecho democrático sea realidad plena.

Su misión fundamental es la de proteger al gobernado de todo abuso de autoridad, cualquiera que ésta sea, y por tanto, hacer respetar la dignidad del ser humano por quienes forman parte del servicio público gubernamental. El *Ombudsman* mexicano no es un ente utópico, pero tampoco una panacea en donde se habrán de resolver todos los problemas de una entidad federativa o del país; más bien se trata de un organismo de denuncia, para publicitar todas las violaciones de derechos humanos en torno a las quejas que conozca a petición de parte o impulse de oficio. Se trata pues de un órgano de derecho, creado y regulado por la ley, y por tanto, *se sujeta a la esfera de actuación específica que el orden jurídico constitucional le otorga, el cual no puede ignorar por más nobles que pudieran parecer sus actuaciones.*

4. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Respecto de los antecedentes directos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está el del 13 de febrero de 1989, cuando en la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació, por decreto presidencial, una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimo-

¹² El modelo español, en la figura del Defensor del Pueblo, se caracteriza por su competencia integral, así como, *Ombudsman* es un órgano del Estado en su conjunto, de orden constitucional para la protección y defensa de los derechos fundamentales y, a la vez, un Alto Comisionado de las cortes generales (Poder Legislativo), para efectuar el control ordinario de la actuación de la Administración Pública que desemboca hacia la ciudadanía de criterio.

nio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Esta reforma, aparentemente, constituyó un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, apara clarificar el *status* de autonomía.¹³ En una primera etapa de su actividad, la que puedo definir de propedéutica o quizá, preventiva,¹⁴ en virtud de que su función principal como instrumento de carácter controlador es de corte condicionado y limitado, observando iguales funciones para las 32 comisiones restantes del país en el ámbito local, como lo ordenó la reforma inicial constitucional al artículo 102 B, para legislar en lo local en el típico efecto cascada. Enseguida pasará al caso de Querétaro.

5. LA PROTECCIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN QUERÉTARO

La Comisión de Derechos Humanos de Querétaro, menciona en el artículo 1º de su ley del 24 de diciembre de 1992 –ordenamiento reglamentario del artículo 9º de la Constitución local— lo siguiente:

“Esta Ley es de orden público, será aplicables dentro del territorio del Estado de Querétaro en materia de Derechos Humanos respecto de los individuos que se encuentren en él, con forme a lo establecido por el apartado B, del Artículo 102 de la Constitución

¹³ Han ocupado el cargo: Dr. Jorge Carpizo, del 6 de junio de 1990 al 4 de enero de 1993. Lic. Jorge Madrazo, del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996 (con un periodo de licencia de junio a diciembre de 1994). Doctora Mireille Roccatti, del 8 de enero de 1997 al 13 de noviembre de 1999. Doctor José Luis Soberanes Fernández, 16 de noviembre de 1999, a la fecha.

¹⁴ Como ha dicho Luis de la Barreda: “nos ha hecho más humanos”, véase *Crónica Legislativa*, año V, nueva época, núm. 8, abril-mayo, 1996; y de una manera más filosófica, e invocando ejemplos mitológicos, el mismo autor lo expresa en la presentación del texto del segundo informe de la CNDHDF: “La lid contra los abusos: La cabeza de Medusa y la piedra de Sísifo”, CNDHDF. México, 1995.

Política de los Estados Unidos Mexicanos y es Reglamentaria del Artículo 9º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga”.

Pareciera un claroscuro, por una parte, el deber del Estado de velar por los derechos humanos y crear medios de salvaguarda, pero por la otra, la ausencia de un organismo público específico. Queda claro que dicha ley, le confiere a esta institución el carácter de organismo descentralizado, con facultades de ejercicio autónomas y semiplenas, ya que si bien existe en principio autonomía técnica y financiera, éstas son limitadas, al igual que la de orden político;¹⁵ cuenta con un marco jurídico muy completo al poseer un Reglamento de la Ley, un Reglamento Interno y un Reglamento Interior de trabajo, siendo el único organismo en el país en este renglón.¹⁶ Sin embargo, su autonomía quedaba entredicha cuando en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal* se señala en su artículo 36: “Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo de sus atribuciones”.

En tanto, la ley de paraestatales y organismos descentralizados, en su artículo 7 excluye tanto a la CEDH, al IEQ y a la UAQ, de este marco regulatorio, reconociendo su carácter autónomo. En la fallida reforma de abril del 2003 a la Constitución local, parecía rectificarse la problemática de autonomía de estos organismos, en especial para el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información Gubernamental, y es en el artículo 9º propuesto donde se determinaba:

- a) Señalamiento específico de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- b) Facultad de nombramiento del Presidente por parte de la Legislatura;¹⁷

¹⁵ *La Comisión Estatal de Derechos humanos, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía técnica y operativa; que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano* (Artículo 2 LCEDHQ).

¹⁶ La reforma a la ley es de septiembre de 1996. “Reglamento de la Ley”: *La Sombra de Arteaga* No. 5, Tomo CXXX, 30 enero 1997 y el “Reglamento Interior”, aprobado el 4 de noviembre de 1996 (Revista *Crónica* 13/97, año 4, CEDHQ).

¹⁷ El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos será nombrado por la Legislatura del Estado, con el voto de la mayoría de los integrantes de ésta (Artículo 12 LCEDHQ).

- c) Ampliación del cargo a 4 años (como era originalmente) y reelección por un período;
- d) Informe anual ante la Legislatura con invitación a los otros poderes;
- e) Designación de consejeros por parte de los diputados.

La nueva Constitución local cambia el panorama, si bien es plausible consolidar su carácter de organismo constitucional autónomo, la anexión o fusión de la CEIG hacia este ente es lo que ha generado dudas y diversos cuestionamientos. ¿Se trata o no de un avance?, ésta es la pregunta.

Para responder, se debe partir de lo prescrito por el artículo 102 B) Constitucional, precepto que dispone:

ARTÍCULO 102

A. (...)

B. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LAS LEGISLATURAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, ESTABLECERÁN ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS QUE AMPARA EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, LOS QUE CONOCERÁN DE QUEJAS EN CONTRA DE ACTOS U OMISIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA PROVENIENTES DE CUALQUIER AUTORIDAD O SERVIDOR PÚBLICO, CON EXCEPCIÓN DE LOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUE VIOLAN ESTOS DERECHOS.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

LOS ORGANISMOS A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR, FORMULARÁN RECOMENDACIONES PÚBLICAS, NO VINCULATORIAS Y DENUNCIAS Y QUEJAS ANTE LAS AUTORIDADES RESPECTIVAS.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

ESTOS ORGANISMOS NO SERÁN COMPETENTES TRATÁNDOSE DE ASUNTOS ELECTORALES, LABORALES Y JURISDICCIONALES.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

EL ORGANISMO QUE ESTABLEZCA EL CONGRESO DE LA UNIÓN SE DENOMINARÁ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS; CONTARÁ CON AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y PRESUPUESTARIA, PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 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 SUSTITUIDOS LOS DOS CONSEJEROS DE MAYOR ANTIGÜEDAD EN EL CARGO, SALVO QUE FUESEN PROPUESTOS Y RATIFICADOS PARA UN SEGUNDO PERIODO.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, QUIEN LO SERÁ TAMBIÉN DEL CONSEJO CONSULTIVO, SERÁ ELEGIDO EN LOS MISMOS TÉRMINOS DEL PÁRRAFO ANTERIOR. DURARÁ EN SU ENCARGO CINCO AÑOS, PODRÁ SER REELECTO POR UNA SOLA VEZ Y SÓLO PODRÁ SER REMOVIDO DE SUS FUNCIONES EN LOS TÉRMINOS DEL TÍTULO CUARTO DE ESTA CONSTITUCIÓN.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PRESENTARÁ ANUALMENTE A LOS PODERES DE LA UNIÓN UN INFORME DE ACTIVIDADES. AL EFECTO COMPARECERÁ ANTE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO EN LOS TÉRMINOS QUE DISPONGA LA LEY.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CONOCERÁ DE LAS INCONFORMIDADES QUE SE PRESENTEN EN RELACIÓN CON LAS RECOMENDACIONES, ACUERDOS U OMISIONES DE LOS ORGANISMOS EQUIVALENTES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1999)

Primeramente, es obligación del legislador crear los organismos especializados en la protección de derechos humanos, cuestión por demás resuelta, pero es de subrayar en consecuencia, la competencia de origen de tales organismos, lo que se traduce en que la CEDH ha sido creado como un organismo garante de los derechos humanos vía queja –con naturaleza de *ombudsman*– siendo que su naturaleza jurídica es la de un ente

constitucional autónomo, pero de esencia no vinculante (al estar impedida constitucionalmente para ejercer funciones coactivas), en razón de su función estrictamente recomendatoria y denunciante. Es urgente evitar mayores problemas conceptuales, es decir, se debe rebasar e ir más allá de una tautología de la citada institución y de lo que representan, lo que obliga a evitar su politización en *pro* de su consolidación real. De entrada, la confrontación con los artículos 6º y 102 B) constitucionales es manifiesta, ya que se trata de dos organismos diferenciados.

6. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y SU TUTELA CONSTITUCIONAL

Con la reforma al artículo 6º constitucional, el Derecho a la Información quedó ampliado. Señala Carbonell, que garantizar el Acceso a la Información Gubernamental:

“Es asegurar la existencia de órganos profesionales, que se dediquen a la administración del Derecho de Acceso a la Información y de la Transparencia. Es una tarea relativamente amplia en la medida en que supone hacerse cargo de temas como la resolución de recursos contra la negativa de las autoridades a proporcionar alguna información, la revisión de la puesta al día del sistema de archivos, la tutela de los datos personales, la cogeneración de los indicadores de gestión, etcétera. Simplemente en el tema de archivos y en lo referente a la protección de los datos personales se va a requerir de un esfuerzo importante y de una profesionalización acuciosa, tanto a nivel federal como local. El acceso efectivo y expedito a la información que está en posesión de todos los entes públicos del Estado mexicano requiere de una base material que no puede hallarse más que en los archivos públicos”.¹⁸

El artículo en mención dispone:

ARTÍCULO 6º. LA MANIFESTACIÓN DE LAS IDEAS NO SERÁ OBJETO DE NINGUNA INQUISICIÓN JUDICIAL O ADMINISTRATIVA, SINO EN EL CASO DE QUE ATAQUE A LA MORAL, LOS DERECHOS DE TERCERO, PROVOQUE ALGÚN DELITO, O PERTURBE EL ORDEN PÚBLICO; EL DERECHO DE REPLICA SERÁ EJERCIDO EN LOS TÉRMINOS DISPUESTOS POR LA LEY. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN SERÁ GARANTIZADO POR EL ESTADO.

¹⁸ CARBONELL, Miguel. Inédita.

(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007.)

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 REGISTRÁN POR LOS SIGUIENTES PRINCIPIOS Y BASES: (ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 20 DE JULIO DE 2007.)

- I. TODA LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, ES PÚBLICA Y SÓLO PODRÁ SER RESERVADA TEMPORALMENTE POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO EN LOS TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES. EN LA INTERPRETACIÓN DE ESTE DERECHO DEBERÁ PREVALECER EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 20 DE JULIO DE 2007.)

- 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.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 20 DE JULIO DE 2007.)

- 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.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 20 DE JULIO DE 2007.)

- IV. SE ESTABLECERÁN MECANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN EXPEDITOS. ESTOS PROCEDIMIENTOS SE SUSTANCIARÁN ANTE ÓRGANOS U ORGANISMOS ESPECIALIZADOS E IMPARCIALES, Y CON AUTONOMÍA OPERATIVA, DE GESTIÓN Y DE DECISIÓN.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 20 DE JULIO DE 2007.)

- 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.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 20 DE JULIO DE 2007.)

- 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.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 20 DE JULIO DE 2007.)

VII. LA INOBSERVANCIA A LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA SERÁ SANCIONADA EN LOS TÉRMINOS QUE DISPONGAN LAS LEYES.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 20 DE JULIO DE 2007.)

Precisamente, es en la fracción IV del artículo 6º de la Constitución general que señala:

“SE ESTABLECERÁN MECANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN EXPEDITOS. ESTOS PROCEDIMIENTOS SE SUSTANCIARÁN ANTE ÓRGANOS U ORGANISMOS ESPECIALIZADOS E IMPARCIALES, Y CON AUTONOMÍA OPERATIVA, DE GESTIÓN Y DE DECISIÓN.”

En este orden de ideas se expresa Lorenzo Córdova Vianello, quien refiere:

“El pasado 31 de marzo, con su promulgación, se concretó la reforma a la Constitución de Querétaro en la cual, entre otras cosas, se fusiona en un solo órgano a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y a la Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental (CEIG). La aprobación del nuevo texto fundamental se dio por una mayoría aplastante: 23 de los 25 diputados locales y la totalidad de los 18 ayuntamientos de la entidad votaron a favor de los cambios.

Más allá de otros temas, ése que señalamos constituye un grave retroceso en materia de la protección de los derechos fundamentales, además de que peca de una clara contradicción con la Constitución federal.

Las razones de los cambios son escasas, vagas y genéricas. La exposición de motivos de la reforma se limita a decir que, dado que el Derecho a la Información es “un derecho humano reconocidos (sic) por diversos instrumentos internacionales, se propone compactar las comisiones de Derechos Humanos y Estatal de Información Gubernamental en un organismo especializado, imparcial y con autonomía operativa de gestión y decisión”. Así, sin más.

Seguramente también está detrás un argumento económico

que busca ahorrar algo del dinero público al fusionar dos órganos; pero, en todo caso, ninguno de los dos se sostiene. Es cierto que el Derecho a la Información es un derecho fundamental, pero también lo es que se trata de un derecho específico que requiere de una atención y garantía especializadas.

El argumento genérico de que es un derecho humano y por ello, su protección corresponde al *ombudsman* es falaz, pues, para el caso, también los órganos electorales (administrativos y jurisdiccionales) tienen la finalidad de proteger ciertos derechos (los políticos) que también son derechos fundamentales. Tanto en la materia electoral como en la de Acceso a la Información, se ha hecho una apuesta desde la Constitución federal por encomendar su protección a órganos especializados diferentes a los órganos que por la vía de sus recomendaciones protegen genéricamente a los derechos humanos.

Pero, además, la decisión del Constituyente queretano en realidad confunde la finalidad y naturaleza de dos órganos que cumplen funciones diferentes. Por un lado, hablamos de un órgano, el de Acceso a la Información, que cumple con actos de autoridad que, por definición, son obligatorios. Por otra parte, hablamos de un órgano que emite recomendaciones no vinculatorias, que viene a ser un instrumento de garantía adicional de los derechos fundamentales. La distinta naturaleza de ambas instituciones se demuestra por el hecho de que incluso podría pensarse que una decisión contraria a los derechos de las personas tomada por un órgano de Acceso a la Información pudiera ser denunciada ante el *ombudsman*.

Por otra parte, el argumento económico es inaceptable si se piensa que lo que se busca proteger con la existencia de esos órganos son derechos fundamentales de distinta naturaleza.

Lo ocurrido en Querétaro es –como ya ha sido demostrado por Miguel Carbonell (*El Universal*, 21/III/08)– una franca violación a la Constitución que prevé, desde la reforma de julio del año pasado al artículo sexto, que los procedimientos que garanticen el Acceso a la Información deberán ser sustanciados ante “órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y decisión”.

Es cierto que ante una reforma inconstitucional, como lo es la

que se comenta, existe todavía la posibilidad de que sea impugnada a través de una acción de inconstitucionalidad. Pero todo parece indicar que los sujetos que pueden interponer ese recurso no lo harán: la apabullante mayoría del Congreso de Querétaro está con la reforma; el presidente de la CNDH le dio hace unos días la bendición a los cambios; y el procurador general de la República difícilmente actuará si es cierto lo declarado hace unos días por el coordinador de la bancada panista en Querétaro, en el sentido de que la dirección nacional de su partido le había solicitado los documentos de la reforma operada para “poderlo implantar y asimilar en todos los demás estados a través de los grupos parlamentarios” del PAN (*Reforma*, 20/III/08).

Lo anterior es gravísimo porque refleja que el caso de Querétaro no es algo aislado, sino que responde a un intento por exportar ese modelo al resto del país.

La construcción de un sistema de protección de los derechos fundamentales en México, con todo y que no está acabada, ha sido lenta y complicada; lo ocurrido en Querétaro demuestra, por el contrario, lo fáciles y tentadores que son los retrocesos”.¹⁹

No es el caso de entrar en el discurso político, al destinarse este trabajo en un mero análisis jurídico. En consecuencia, la naturaleza jurídica de los órganos u organismos encargados de garantizar la Transparencia como son:

- a) Especialidad;
- b) Imparcialidad, y
- c) Autonomía operativa, técnica (gestión) y decisoria.

En cuanto a nuestra entidad federativa, la ley de la CEIG de Querétaro señala claramente en su artículo 29 lo siguiente:

La Comisión es un organismo constitucional autónomo que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública en los términos de esta ley.

La Comisión gozará de autonomía en su organización y en sus decisiones, contará con el personal necesario para desempeñar

¹⁹ el universal.com.mx/editoriales/ 08 abril, 2008.

sus funciones y con presupuesto suficiente aprobado por la Legislatura del Estado.

Cabe advertir que al momento de expedir esta normatividad, en precepto de derecho transitorio se dispuso:

“SEXTO. La categoría de organismo constitucional autónomo que establece el Artículo 29 para la Comisión, queda sujeta a que se reforme en su parte conducente la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga* y dicha reforma entre en vigor. Mientras tanto la Comisión tendrá el carácter de órgano descentralizado dependiente de la Legislatura del Estado.”

De lo anterior se desprende varias cuestiones. Primero, el llamado derecho humano *Habeas Data* encuentra, además de una tutela jurisdiccional y la cuasijurisdiccional (vía comisiones de Derechos Humanos mediante queja y recomendación), un mecanismo especial y exclusivo de salvaguarda, de tal manera que estamos, creo, no ante entidades de competencia material distinta, ya que el Derecho a la Información es un derecho fundamental. Pareciera que este criterio es el operante en la citada fusión como se ha sostenido, en virtud de que las comisiones de Derechos Humanos, al proteger tales derechos, subsumen el primero; no se olvide que el propio *Ombudsman*, modelo referente para la institución mexicana, se ha diversificado en otros países, como revela el derecho comparado, por lo que se tiene *Ombudsman* para consumidor, usuarios bancarios, periodismo, religión, idiomas, entre otros.

Si observamos las reformas constitucionales al artículo 102 B) éstas se hacen en 1990 y 1999, siendo entonces que las comisiones de Acceso a la Información gubernativa son posteriores y en reformas recientes, de tal manera que la voluntad del constituyente es contar con dos instancias distintas, convergentes en el tema de los derechos humanos, pero con sus respectivas distinciones.

Así las cosas, las CDH salvaguardan los derechos humanos en general y mediante el mecanismo de queja, dictando los medios de salvaguarda que van desde una negociación, amigable composición o recomendación no vinculantes. En cambio, los organismos de Acceso a la Información, quienes deben ser especializados, independientes y autónomos, gozan de

la autonomía de decisión, siendo que ésta última característica pareciera señalar un posible poder vinculante a efecto de exigir a la autoridad los datos solicitados por los gobernados.

La ley del 2002 de la CEIG, si bien en principio le confiere el grado de órgano constitucional autónomo, rectifica en transitorio para dejarlo en entidad descentralizada del Legislativo, quien en el 2007, incurre en omisión dada la reforma al artículo 6º de la Constitución general al no elevarlo en otro instrumento legal al rango constitucional que le corresponde, es decir, independientemente de su calidad local, la ley fundamental del país les otorga esa naturaleza autónoma, muy similar a la de los organismos de derechos humanos, de tal manera que el citado precepto, al ser demasiado general, deja en libertad legislativa a las entidades federativas de determinar el proceso de elección de sus integrantes y del procedimiento: no obstante, sí se señala su carácter expedito del mismo.

Igualmente el procedimiento difiere entre ambos organismos, las comisiones de Acceso a la Información Gubernativa operan mediante mecanismos de naturaleza *expedita el Acceso a la Información, en tanto las CDH parten de la queja, investigación y recomendación.*

Respecto a una acción de inconstitucionalidad o de controversia constitucional en los términos del artículo 105 Constitucional, se dice:

“G) LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 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 EL SENADO DE LA REPÚBLICA, QUE VULNEREN LOS DERECHOS HUMANOS CONSAGRADOS EN ESTA CONSTITUCIÓN. ASIMISMO, LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EQUIVALENTES EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA, EN CONTRA DE LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES Y LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, EN CONTRA DE LEYES EMITIDAS POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, EL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2006).”

Es más que clara la disposición, siendo entonces probable que por analogía, si las CDH nacen en 1990 y la acción de control constitucional para estas entidades es del 2006, considerando la reforma del 2007 para los

entes de control informativo gubernamental, si ambos organismos tutelan derechos humanos y un derecho humano en particular (Derecho al Acceso a la Información Gubernativa), y en base al carácter autónomo constitucional que poseen, es viable, a mi juicio, una acción de tal naturaleza, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que debe resolver tal cuestión. Al litigar, el peticionante debe tener algún problema en su esfera jurídica que surja como consecuencia de la norma que impugna. Si *le conculcan su derecho*, es más o menos el sofisticado criterio que se esconde detrás del concepto de “interés personal y directo” que aparentemente se exige en la jurisdicción constitucional, de lo que supone que si una entidad con autonomía constitucional se le afecta dicha esfera de intereses jurídicos, ante tal laguna jurídica de omitir para este caso a los organismos de acceso a la información pública a promover tal acción de inconstitucionalidad, se da claramente una legitimación reflejo o espejo. Lo que permite, a mi juicio, argumentar *ius standi in iudicio* en el sentido de reunir los requisitos de capacidad y legitimidad, para intentar tal acción.

7. CONFLICTO ENTRE NUEVA CONSTITUCIÓN Y TRATADOS

Finalmente, la nueva Constitución local, además de la contravención a los artículos 6º y 102 B) de la Constitución Política general del país, vulnera el artículo 133 de la misma, al contravenirse la Convención de Naciones Unidas para combatir la Corrupción, conocida como la Convención de Mérida, la cual fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 31 de octubre de 2003 y abierta a firma durante la Conferencia Política de Alto Nivel que se celebró del 9 al 11 de diciembre del mismo año, en Mérida, Yucatán.

La Convención entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, de acuerdo con su artículo 68. Actualmente la convención de Mérida ha sido firmada por 140 estados y 83 la han ratificado.

El 9 de diciembre de 2003, México firmó la Convención y depositó su instrumento de ratificación el 20 de julio de 2004.

“Artículo 5

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o

mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.

3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.

4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.”

“Artículo 6

Órgano u órganos de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:

- a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;
- b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.”

De su lectura, se deduce que es compatible la existencia de organismos *ad hoc* como los que refiere el artículo 6º constitucional, y claramente se aprecia en los preceptos del instrumento internacional, la imperatividad de contar con una instancia independiente que haga efectivas las cuestiones de Transparencia y Rendición de Cuentas, que finalmente se concreta en el régimen de Acceso a la Información gubernativa, que para el caso de México, equivalen a los institutos y comisiones de información gubernativa. En consecuencia, la aparente viabilidad de fusionar la CEIG con la CEDH, es un acto contradictorio y ajeno al espíritu de este instrumento internacional, como de los artículos 6º y 102 B), constitucionales.

En este orden de ideas, existe la posibilidad de responsabilidad internacional del Estado mexicano, ya que por la vía legislativa se han dado normas contrapuestas a un tratado particular, por lo que el comportamiento de cualquiera de los órganos federales, estatales o municipales, al ejercer funciones legislativas, administrativas, judiciales o de cualquier otra índole que sean contrarias a obligaciones internacionales, incluso la Corte Permanente de Justicia Internacional, ha sostenido que no puede invocarse normas o actos constitucionales para sustraerse de tales compromisos.²⁰

Asimismo, no se olvide que la SCJN ha definido el carácter supralegal de los tratados internacionales, que los coloca hoy en día por encima del derecho federal y estatal, lo que para este caso, supone que la citada Convención esté por encima de la Constitución local de esta entidad federativa.

Las tesis al efecto son las siguientes:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacio-

²⁰ ORTIZ ALHLF, Loretta. *Derecho Internacional Público*. Oxford. México, 2004, pp. 149 y ss.

nales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "*pacta sunt servanda*", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Registro No. 172650, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, XXV, Abril de 2007; Página: 6, Tesis: P. IX/2007, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.”

“TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO.

Aun cuando generalmente los compromisos internacionales se pactan a través de instrumentos en la modalidad de *tratados*, debe tomarse en cuenta que conforme al artículo 2, apartado 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los *Tratados*, de la que es parte el Estado mexicano, por "tratado" se entiende el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que la noción de tratado es puramente formal siempre que su contenido sea acorde con su objeto y finalidad, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden denominarse *tratados*, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, además de que no hay consenso para fijar las reglas gene-

rales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades. Situación que se sustenta, además, en el artículo 2º, fracción I, párrafo primero, de la Ley sobre la Celebración de *Tratados*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de enero de mil novecientos noventa y dos. Tesis de jurisprudencia 10/2007. Aprobada por la Segunda Sala de la SCJN del treinta y uno de enero de dos mil siete.”

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque, en principio, la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado inter-

viene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados, incluso frente al derecho federal.

Precedentes: Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

En suma, la constitución renovada de Querétaro o nueva Constitución, por disposición de la jurisprudencia y del propio artículo 133 constitucional, queda como ordenamiento *infralegal*, dado el carácter *supralegal* de los instrumentos internacionales que corresponden jerárquicamente al nivel llamado nacional o constitucional.

Finalmente, quedan abiertos los mecanismos de salvaguarda internacional que son las instancias de Naciones Unidas y de la OEA para activar mediante queja lo conducente, una vez agotado el principio de definitividad debido a su operatividad subsidiaria.

Igualmente, es operante el principio *Pro Homine* para este caso, por lo cual no debe soslayarse que en materia de protección de los derechos humanos este criterio hermenéutico debe imperar para privilegiar la interpretación a favor de toda persona la tutela real de tales derechos. Para corroborar lo anterior, se cita la tesis número 1.4^o.A.441^a publicada en la página 2385 del tomo XX de octubre 2004, del *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta que señala:

PRINCIPIO *PRO HOMINE*. SU APLICACIÓN

El principio *pro homine*, incorporado en múltiples tratados internacionales es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos, y por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y Otros. 21 de abril del 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

En suma, el conflicto entre normas jurídicas constitucionales locales, generales y tratados, implica que la persona humana debe contar con mejores herramientas y mecanismos de salvaguarda de sus derechos y libertades fundamentales, de tal manera que la fusión de los organismos multicitados, no corresponde a tal principio al dotarse de instancias y mecanismos expeditos de un derecho humano concreto que es el de la información gubernativa, que al igual resulta tutelable en el procedimiento jurisdiccional y cuasijurisdiccional seguido ante tribunales federales como en las CDH, sin embargo, la especialidad e independencia de los organismos de Acceso a la Información gubernativa, resultan más idóneos, prontos y eficaces, por lo cual la reforma legal debió entonces fortalecerlos.

8. CONCLUSIONES

Se ha dicho que todavía es posible evaluar y predecir una nueva era para el *Ombudsman* mexicano, si se insiste y se avanza por la senda de la congruencia y de la rectificación de nuestro aún semántico Estado de Derecho. Ciertamente ello exige posicionar conceptual y procedimentalmente a estos organismos, dotándoles en definitiva de plena autonomía y no el otorgarles funciones que van más allá de su esencia misma.

Es nota común entre todos modelos de *Ombudsman*, el control político-jurídico que estos organismos realizan en la Administración Pública del Estado, a nivel nacional, estadual y municipal. Concluyo y demuestro que si bien el *Ombudsman* es un excelente medio de control constitucional en diversas clases de administración pública, en México no ha sido debidamente adaptado, dando lugar a un marco jurídico incompleto y a veces incongruente, lo cual ha generado conceptualizaciones personalizadas y politizadas que conllevan a ya una crisis de credibilidad y eficacia. Por consiguiente, proponemos la urgente revisión de lo recientemente aprobado, ratificando y reivindicando la *auctoritas* de dicho organismo, cuya arma es la coacción moral enmarcado en un régimen garantista-principialista, propia de un Estado democrático de derecho, herramienta vital y suficiente con la que cuenta. Como dije alguna vez: *Para ser defensor se requiere parecerlo, serlo y saber ejercerlo.*

No resulta en principio equívoca la idea de la fusión entre ambos organismos, pero hay premisas constitucionales en México que no deben perderse de vista porque a primera vista, se conculca el artículo 6º constitucional precepto que establece un organismo *ad hoc* para tutelar el Derecho al Acceso a la Información Gubernamental: Asimismo, considerando por igual el artículo 102 B), también se define una institución específica para tutelar los derechos humanos, pero de manera diferenciada.

Conforme a ello, la CEDH está sujeta a la garantía de certeza jurídica, la que reclama legalidad y seguridad jurídica, siempre deberá de fundar y motivar toda actuación, y tal certeza incluye la garantía de competencia, que es la que el artículo 102 B) constitucional le confiere de manera original y que por primacía y reserva de ley fundamental, el legislador local debe sujetarse. No olvido que el Derecho a la Información y Rendición de Cuentas es un derecho humano, que sigue siendo tutelable por la Comi-

sión de Derechos Humanos, pero solamente vía queja y mediante recomendaciones. No más.²¹

Por último, el *iusinternacionalismo* cada vez es más presente, por lo que no debe apartarse el compromiso de los acuerdos formales que el país ha suscrito en verdaderas obligaciones internacionales, que comprometen a México por la actuación de las autoridades federales, estatales o municipales.

Finalmente, no se olvide que en el presente caso, en tanto se discute todo lo anterior, los organismos actuales siguen vigentes conforme exige la no retroactividad de la ley y, en tanto, conforme al transitorio correspondiente. Iniciada la vigencia formal de dicha nueva constitución, es de suponer la existencia de un nuevo organismo tal y como se denomina en el controvertido artículo 33 local, lo que genera una especie de *vacatio legis*, ya que no se señaló qué debe ocurrir con el personal y recursos materiales, como financieros de ambos organismos, que reclamará también una nueva ley y reglamentos, además de una reforma al artículo 7º de la ley de entidades paraestatales ya citada.

Al momento de concluir este trabajo, es de mencionar que el día 29 de abril del año en curso la Procuraduría General de la República presentó la demanda de inconstitucionalidad respectiva en el tema, con ello, se evitarán especulaciones de tipo político, ya que habrá de resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente dentro del contexto garantista que exige nuestra ley fundamental, aunque no deja de llamar la atención la desconexión entre el titular de la CNDH y su Consejo Consultivo, ya que el primero aprobó en lo personal dicha reforma a la Constitución quereтана, en tanto los consejeros de dicho organismo le exigían el recurso que señala el citado artículo 105 de la Carta Magna.

Al igual, es de extrañar el posicionamiento del titular de la CEDH local, que al igual asumió una actitud más política que jurídica, y más aún, que el Consejo de este organismo permaneciera en silencio y no abordara en sesión ordinaria o extraordinaria tal cuestión para posicionar finalmente a esta institución estatal.

²¹ No paso por alto que los actos de la CEIG son reclamables vía queja ante la CEDH, por lo que la especialización sería recomendable, es decir, la existencia paralela de ambos organismos.

Grave puede ser que una entidad como la tutora de los derechos humanos, sea quien opere el tema de la información gubernativa, y como ya se dijo, si la CEIG hubiese violado derechos humanos en ejercicio de la función que constitucionalmente le corresponde, la CEDH entraría en defensa de los agraviados; pero si es el *Ombudsman* local quien la opera, en el caso de conculcar tales derechos, entonces el problema será mayúsculo.

Si el propósito es mejorar el *plexo* de los derechos humanos, entonces es momento de consolidar el garantismo principialista en el derecho mexicano, con el objeto de limitar al legislador conforme al principio *Pro Homine*, y no seguir dentro del esquema paleopositivista que aún mantiene la regla: de un plumazo se cambia la legislación, sin freno alguno.²²

Transparencia y Rendición de Cuentas son dos paradigmas de nuestros tiempos, son el voto de confianza de un pueblo y el pasaporte al diálogo como a la concertación dentro del imperio de la ley, en un verdadero Estado de Derecho. Sociedad y gobierno en suma, deben generar los círculos virtuosos necesarios para construir un sistema político justo y eficaz, fomentando y fortaleciendo el *habeas data* como todo un derecho natural a la información.

Por eso, doctrinarios como Ferrajoli, Zagrebelsky, Alexy y otros más, recomiendan materializar un verdadero Estado de Derecho democrático garantista.

*En suma
Saber leyes, no es saber Derecho*

²² NOTA DE ACTUALIZACIÓN: El día 23 de septiembre del 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las reformas del Estado de Querétaro son inconstitucionales y que, por tanto, el organismo encargado de velar por la Transparencia y el Acceso a la Información no debe desaparecer, confirmando su carácter autónomo como el de la propia CEDH. Este ensayo fue escrito con anterioridad a tal pronunciamiento judicial.

II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

JOSÉ AGUSTÍN SÁNCHEZ ALEGRÍA*
JÉSSICA FLORES VIVEROS**
BERENICE VEGA RODRÍGUEZ***

SUMARIO

1. Introducción. 2. Derecho de Acceso a la Información. 3. *Ley Estatal de Accesos al Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*. 4. Organismos autónomos. 5. Transparencia como principio sustantivo de la democracia, y condición necesaria para Rendición de Cuentas. 6. Organizaciones y Transparencia. 7. Propuestas (cómo fomentar la Transparencia). 8. Transparencia y coordinación entre dependencias gubernamentales. 9. Medios de comunicación y la Transparencia. 10. Rendición de Cuentas. 11. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la ciudadanía exige mayor participación en los asuntos públicos, por ello, requiere estar informada de lo que hace y dispone la autoridad, como una posibilidad de control y orientación de la actuación de

* Estudiante de 8vo. semestre de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y ganador del segundo lugar en el 5º. Premio Estatal de Investigación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

** Estudiante de 8vo. semestre de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y ganador del segundo lugar en el 5º. Premio Estatal de Investigación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

*** Estudiante de 8vo. semestre de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y ganador del segundo lugar en el 5º. Premio Estatal de Investigación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

los gobernantes e instrumento en el combate a la corrupción y a la justa evaluación de las políticas públicas.

El Acceso a la Información Pública Gubernamental es un derecho humano que asegura a toda persona el conocimiento de los documentos de carácter público generados, transformados, preservados u obtenidos por las instituciones públicas en el ejercicio de sus funciones; en otras palabras, cualquier ciudadano tiene derecho a saber cómo funciona su Gobierno, el por qué de las acciones de sus funcionarios, qué recursos del erario son empleados en los distintos programas y proyectos instrumentados. Se requiere para ello no sólo de una vía abierta a los documentos elaborados en dependencias y entidades gubernamentales sino que éstos sean confiables, útiles y que el acceso a ellos pueda ser oportuno y veloz.

Sin duda, el Acceso a la Información es un componente esencial de cualquier gobierno democrático, puesto que hace posible las condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales. Su difusión y aceptación implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad.

Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar las acciones gubernamentales, y su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de órganos gubernamentales. La Rendición de Cuentas consiste en que cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas. Se requiere el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo, no solamente proporcionando información, sino creando estímulos y oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad en la formulación de políticas públicas.

El concepto de Transparencia se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Esto la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías. Incluye cuestiones como la publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados, estadísticas financieras, comerciales y monetarias, compen-

saciones de funcionarios públicos y privados, y datos sobre financiamiento de campañas políticas.

La falta de Transparencia es un foco potencial de abuso de poder y corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o deliberadamente distorsiona el Acceso a Información. La Transparencia implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea comprensiva al incluir todos los elementos relevantes, que sea confiable y de calidad, y que permita tanto una contribución al diseño de políticas públicas como a dar certidumbre y confianza a los mercados.

El gobierno democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, y debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. La Transparencia frena a la corrupción, y la Rendición de Cuentas permite reprimir o castigar a gobernantes y servidores públicos que no utilizan correctamente los recursos puestos a su disposición por parte de los gobernados. Constituyen elementos mediante los cuales los ciudadanos ejercen su potestad sobre los actos de gobierno.

2. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El Acceso a la Información encuentra su fundamento en el marco constitucional federal y local: el artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece que el Derecho a la Información será garantizado por el Estado; por su parte el artículo 7 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga*, establece que la población tiene derecho a estar informada de manera continua y suficiente sobre las actividades que lleven a cabo, las autoridades estatales y municipales, y en general sobre los acontecimientos de su entorno local y regional.

De tal manera, este derecho se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso de los ciudadanos a la información, contenida en documentos públicos generados por los órganos gubernamentales en el ejercicio de sus funciones.

2.1. OBJETIVOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El Derecho de Acceso a la Información Pública gubernamental (DAIP), busca, en términos generales, dos objetivos fundamentales para cualquier régimen democrático:

- Permitir que el ejercicio de los recursos públicos esté a la vista, en todas sus etapas, para cualquier persona, y
- Garantizar que cualquier persona obtenga respuesta de toda autoridad acerca de su gestión pública.

Tales garantías tienen su base en una premisa fundamental: los legítimos dueños de la información que poseen los estados y los gobiernos para cumplir con su función social no son éstos sino los particulares, la sociedad de la cual dimana en última instancia la soberanía.

2.2. MARCO JURÍDICO

Por supuesto, para que el DAIP sea una realidad efectiva es necesario que exista un marco regulatorio (leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general y obligatorio) que consagre, por una parte, el derecho de los particulares para solicitar información a sus gobiernos, y, por otra, la obligación de autoridades y servidores públicos de responder a los cuestionamientos. Estas condiciones hacen del DAIP una herramienta social que permita a los particulares no sólo conocer la actividad de sus gobiernos sino incidir en ellos a través de la participación en el diseño y ejecución de políticas y programas públicos; de la vigilancia del ejercicio presupuestal; de la fiscalización del cumplimiento de sus metas y objetivos.

Pues bien, para eso fueron creados en el ámbito federal la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); y en el ámbito local la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro* (LEAIGEQ) y la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro (CEIG).

3. LEY ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

La reforma política de 1977, a través de una adición al texto constitucional del artículo 6º, estableció a nivel constitucional el Derecho a la Información para que fuera garantizado por el Estado. Sin embargo, carecía de una ley que permitiera el ejercicio pleno de este derecho.

Si bien el Derecho a la Información garantiza a toda persona la libertad de recabar y difundir información de todo tipo, la ley reglamentaria re-

gularía la posibilidad de los particulares de acceder a aquella cuya fuente sean las distintas entidades gubernamentales.

A partir de la entrada en vigor de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, la totalidad de las entidades federativas han gestado procesos legislativos encaminados a implementar marcos legales para el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información.

Desde abril de 2003, el Estado de Querétaro cuenta con la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, para garantizar el acceso de toda persona a la información pública, en posesión de los poderes, dependencias, entidades gubernamentales y aquellas consideradas como de interés público de la entidad. También creó la Comisión Estatal de Información Gubernamental como un organismo constitucional autónomo encargado de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública.

Como nos podemos dar cuenta, en los últimos años, los avances en materia de Transparencia y Acceso a la Información han ido logrado poco a poco una mayor trascendencia, pues en la actualidad se cuenta con una *Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro* la cual establece garantizar la Transparencia, la Rendición de Cuentas, el Acceso a la Información y la Protección de los Datos Personales en todos los ámbitos de gobierno, es decir, en toda democracia lo público debe estar disponible para quien lo quiera ver, pero lo privado debe ser, precisamente, privado, alejado de la mirada pública; esa separación entre lo público y lo privado se logra a través de la Protección de Datos Personales.

La promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, tiene la finalidad de subsanar las deficiencias y vacíos legales derivados de la ausencia de una reglamentación específica en materia de Acceso a la Información Pública, con la expedición de esta ley se ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados y ha avanzado hacia una nueva forma de ejercicio de la función pública “con las puertas abiertas y de cara a la sociedad”. El Derecho de Acceso a la Información Pública garantizado por medio de esta legislación, le permitirá

a Querétaro avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que todos y cada uno de los servidores y representantes públicos deberán rendir cuentas a los ciudadanos.

Entre los objetivos de esta ley destacan: “transparentar la gestión pública”, “favorecer la Rendición de Cuentas a los ciudadanos” de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno y “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho”. La consecución de estas metas contribuirá a incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y también incidirá en que los actores políticos sean cada vez más responsables respecto a los procesos de liberación y ejecución de las políticas públicas.

La *Ley de Transparencia* obliga a las instituciones públicas locales, en el plano formal, a conducirse en sintonía con los avances que se han dado en otras regiones del país y en otros países. Esto es, a procurar y promover la nítida exposición de los pormenores de la gestión gubernativa que llevan a cabo los actores estatales y municipales y, por extensión, a convivir con la mirada cada día más vigilante de la ciudadanía en el campo anchuroso de los asuntos públicos.

Ideas fundamentales en que se funda la *Ley de Transparencia* son las siguientes:

- La información que posee el Estado es pública y debe ofrecerse libremente, salvo contadas excepciones que la propia ley establece
- La interpretación, por parte del Estado, al serle solicitada la información, deberá favorecer siempre el *principio de publicidad y Transparencia*
- La información a proporcionar no puede estar condicionada a que se motive o justifique su uso, ni tampoco a que se requiera al ciudadano demostrar interés alguno y
- Las dependencias y entidades estarán obligadas a entregar sólo información de documentos que se encuentren en sus archivos (no a investigar líneas temáticas solicitadas por los ciudadanos)

3.1. EL ALCANCE DE LA LEY

La LEAIGEQ sólo permite el acceso a la información de carácter público que obre en poder de instituciones públicas. Los órganos del Estado poseen distintos tipos de información, que puede dividirse en 2: informa-

ción pública e información clasificada. La primera puede darse a conocer a cualquier persona, mientras que la del segundo tipo debe preservarse del conocimiento del público.

En otras palabras, la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* tiene una doble finalidad: por una parte, garantizar que toda persona tenga Acceso a la Información Pública en poder de los órganos del Estado y, por otra, la de proteger los datos personales que obren en poder de dichas agencias.

3.1.1. INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS LIMITACIONES

En principio, para la *Ley Estatal de Acceso a la Información*, toda información que generen, administren o conserven los órganos de la entidad, es pública (artículo 2). Sin embargo, el gobierno cuenta con información que no puede ser expuesta al escrutinio público, puesto que se encuentra limitada por el derecho a la privacidad y la protección de la seguridad nacional, como es el caso de la información confidencial y la reservada.

La información confidencial, de acuerdo al artículo 3, fracción VII, de la LEAIGEQ, es aquella relativa a las personas y sus datos personales y protegida por el derecho de la privacidad, contemplado en la legislación aplicable en el territorio del Estado de Querétaro y particularmente en los artículos 43 y 47 del *Código Civil* vigente. Generalmente, la información confidencial hace referencia a los datos personales de los particulares, como su domicilio, su religión, sus inclinaciones ideológica, los resultados clínicos, su patrimonio, su número telefónica, etcétera, estos datos, si bien están en poder de las instituciones, pertenecen única y exclusivamente al titular de los mismo, es decir, al particular.

La Ley Estatal de Acceso a la Información para Querétaro, reconoce en el artículo 3 fracción IX, que existe, excepcionalmente, cierta información que el Estado debe manejar de manera reservada, es decir, no pública, a fin de que su difusión no ocasione algún daño. Esta información es toda aquella que esté comprendida en los supuestos de los artículos 13 o 14 de la misma, por ejemplo: la seguridad nacional, la seguridad pública, la vida de las personas, la estabilidad económica o financiera, los procesos deliberativos que no hayan causado estado, las averiguaciones previas, los secretos bancarios, fiduciario o comercial, las actividades de

verificación del cumplimiento de las leyes, la prevención o persecución de delitos, etcétera.

Sin embargo, estas restricciones presentan el costo de no permitir una revisión crítica amplia que haga posible la retroalimentación, se corre el riesgo de provocar desconfianza en las acciones y organizaciones gubernamentales, y puede usarse de manera indebida para proteger los intereses de funcionarios u organizaciones específicas.

Al margen de las limitaciones de respeto a la privacidad y protección de la seguridad nacional, el derecho a la información es un derecho fundamental que tiene relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos, pues les permite obtener información útil para proteger sus intereses y participar en el ámbito de lo público. El acceso a esta información es esencial para el desarrollo de la confianza en las instituciones públicas y el funcionamiento de un régimen democrático.

Por otro lado, el acceso a la información puede generar cambios en la sociedad al influenciar el comportamiento de sus distintos actores, quienes la utilizarán para decisiones de voto, comportamiento de mercado, y acciones legales. Al involucrar intereses políticos y económicos, invariablemente existe el potencial de conflicto, y el resultado suele ser un acomodo de la necesidad de protección de secretos industriales, comerciales y personales, con la seguridad nacional y la autonomía del Estado. Los costos de una información distorsionada o incompleta son elevados, por lo que se requiere un cuidadoso diseño y un continuo seguimiento en materia de política de acceso a la información.

3.2. MECANISMO E INSTANCIAS

Para garantizar el Acceso a la Información Pública Gubernamental, la ley contempla diversas instancias responsables y procedimientos administrativos:

- Solicitud de Información,
- Unidad de Enlace,
- Comité de Información,
- Recurso de Revisión, y
- Comisión Estatal de Información Gubernamental.

3.2.1. COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

El CEIG es un organismo constitucional autónomo encargado de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública. Sus funciones principales son:

- Vigilar el cumplimiento de la LEAIGEQ
- Promover y difundir el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información;
- Resolver sobre la negativa a las solicitudes de Acceso a la Información, y
- Proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

La competencia de la CEIG, para conocer de solicitudes de Información Pública, recae en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, sus órganos y dependencias; el Poder Ejecutivo del Estado, sus órganos y dependencias, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos; los ayuntamientos y los órganos, dependencias y entidades municipales y paramunicipales; y los organismos dotados de autonomía por la Constitución Política del Estado y demás entidades que con ese carácter prevea la Constitución y demás leyes estatales.

La Comisión cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cual le da gran fortaleza e independencia en relación con otros órganos de la Administración Pública. Está facultado para conocer, sin restricciones, toda la información que posea una entidad o dependencia gubernamental, sin importar si se trata de información confidencial o reservada, lo que implica una gran responsabilidad. Esta atribución le permite asegurar el cumplimiento puntual de la ley, ya que evita que discrecionalmente se decida cuál información permanecerá restringida. En las entidades gubernamentales, apoya el establecimiento de los criterios para la reserva, la capacitación y el apoyo técnico para publicar información y responder a solicitudes, creando directrices sobre el manejo de datos personales, y notifica a las contralorías internas los casos de supuesta infracción de la LEAIGEQ. Para quienes solicitan información, les orienta sobre procesos de búsqueda y formulación, y seguimiento de solicitudes, además de recibir Recursos de Revisión.

Para garantizar el DAIP, el mismo rinde cada año un informe detallado y pormenorizado de sus resoluciones, del ejercicio de su presupuesto y de sus actividades, ante el Pleno de la Legislatura. De igual manera informa a la ciudadanía de sus actividades.

3.3. CARACTERÍSTICAS DE LA *LEY ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL*

La LEAIGEQ es una poderosa herramienta de Transparencia que define a toda la información del gobierno como pública (artículo 2º), y obliga a todas las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer el “principio de la publicidad” sobre la reserva (artículo 4º). Este principio orienta el criterio de todos los servidores públicos encargados de interpretar la ley para resolver si un documento es público o clasificado y dicta que si existe duda sobre la naturaleza de un documento entonces debe publicarse.

En el artículo 7º establece un listado de obligaciones de Transparencia que las entidades gubernamentales y de interés público deben observar y acatar. Asimismo, dispone que todas las entidades deban publicar de manera rutinaria, periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes internos, y contratos y concesiones que celebren.

Otra de las características de esta ley es que ninguna autoridad puede condicionar la entrega de la información solicitada a la acreditación de la personalidad o interés jurídicos, esto, de acuerdo al artículo 22. En otros términos: para acceder a la información del Gobierno Estatal o Municipal, no es necesario demostrar interés jurídico en ella. Para la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental*, basta con que se formule una solicitud de información para que recaiga la obligación en la autoridad correspondiente de dar respuesta.

La LEAIGEQ, en el capítulo sexto, prevé el recurso de revisión como el procedimiento administrativo contra los actos o resoluciones que nieguen, impidan o limiten a los gobernados el Acceso a la Información Pública, así como aquellos que la proporcionen de manera inexacta, incompleta, insuficiente y distinta a la solicitada. El Recurso de Revisión, presentado ante la CEIG, es la primera instancia de defensa del DAIP.

Además del recurso de revisión, la ley contempla la afirmativa *facta*. Este mecanismo a favor del peticionario se actualiza ante la inexistente respuesta de una autoridad dentro del plazo establecido en la fracción III del artículo 22, constituyéndose su derecho a acceder a la información solicitada.

Por último, es importante hacer saber que la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental de Querétaro* no prevé ningún límite para el acceso a documentos gubernamentales. Cualquier documento público existente que obre en poder de una entidad gubernamental o de interés público puede ser solicitado y conocido por cualquier persona.

En términos generales, sus objetivos son: transparentar la gestión pública, favorecer la Rendición de Cuentas del gobierno y contribuir a la democratización de la sociedad queretana.

Esta ley es un poderoso mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa, puesto que permite la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Puede convertirse también en un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto. Al hacer que todos los servidores públicos estén obligados a rendir cuentas, puede ayudar a construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados, y contribuir a la consolidación democrática del país.

4. ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Nacen del ejercicio del poder, es una forma de crear equilibrios extremos, se constituyen en una especie de árbitros.

Son aquellos de que de manera fundamental e inmediata están en la Constitución y no se adscriben de manera directa a ninguno de los órganos tradicionales sin que infrinjan los principios constitucionales y democráticos, y sin que asuman formalmente ninguna de las funciones asignadas a cada uno de los poderes, tienen funciones independientes y plenitud en sus decisiones, tienen capacidad de decisión y las imponen.

Su naturaleza es técnica, lo que implica por un lado, la especialización de asuntos concretos, normalmente dejan a un lado los elementos de los poderes, intereses partidistas o coyunturales, muchos se sustentan en la

ciudadanización, en algunos supuestos son intérpretes cuando hay fricción en los poderes. Se menciona incluso que llegan a ser órganos de defensa constitucional, de ahí, la necesidad de regularlos fuera de la constitución.

4.1. CARACTERÍSTICAS

- Son órganos creados por el Estado y los ciudadanos.
- Son de interés público; tienen personalidad propia, intereses propios, patrimonio propio, autonomía de gestión, autonomía técnica y presupuestal.
- Atienden a problemáticas concretas; resuelven conflictos entre poderes, control para fiscalizar, transparentar.

4.2. ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

4.2.1. BANCO DE MÉXICO

Dicta las políticas económicas, es capaz de tomar decisiones acerca de la circulación de dinero, regula la ley de la oferta y la demanda, regula la cantidad de créditos que se otorgan, una economía sin inflación. Su economía se apoya en la independencia para determinar el volumen del crédito primario; la independencia que se ha otorgado a personas que integran su junta de gobierno y la independencia administrativa de la institución. Artículo 28 constitucional.

4.2.2. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Organismo con la capacidad de emitir recomendaciones, tutela de los derechos humanos y constitucionales. Artículo 102, apartado B, de la Constitución. Se faculta a los congresos a crear comisiones que tutelen los derechos humanos, sus resoluciones no tienen el carácter vinculatorio de la imposición.

Las recomendaciones que emite son públicas autónomas. Conoce a petición de parte o de oficio la violación de los derechos humanos.

4.2.3. INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO

Antes dependiente de la SEGOB, pero hoy en día es independiente y capaz de organizar las elecciones libremente, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus representantes los designa el congreso.

Facultades:

- Contribuye al desarrollo de la vida democrática.
- Promueve la vida de los poderes.
- Integra el registro local de los electores.
- Asegura a los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos político-electorales.
- Garantiza la celebración pacífica de las elecciones para designar a los representantes de gobierno, legislativo–ejecutivo.
- Vela por la autenticidad del sufragio.
- Lleva a cabo la difusión, coadyuvación y promoción del voto y la cultura democrática.

4.2.4. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

Tiene la facultad de gobernar sobre sus leyes mismas.

5. TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO SUSTANTIVO DE LA DEMOCRACIA, Y CONDICIÓN NECESARIA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La importancia y el reconocimiento social que ha alcanzado el tema de la Transparencia de la actuación pública, parece responder a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas y, en particular, las gubernamentales, por que atañen a la sociedad en conjunto.

Esta demanda por hacer visibles los mecanismos y procedimientos de la acción del gobierno se ha socializado. Por ello, no hay quien defienda que los asuntos públicos se mantengan en secreto, como coto exclusivo de los políticos, sino todo lo contrario.

La exigencia de la Transparencia de decisiones y acciones públicas es parte del horizonte cotidiano.

El valor social que tiene la noción de difundir, de dar visibilidad a lo que sucede en las oficinas gubernamentales, donde se toman las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, responde al principio clásico de la democracia liberal que sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar sus eventuales abusos, es decir, para evitar que sea impune o arbitrario.

Hay dos grandes palancas institucionales que contribuyen al propósito

de mantener al poder acotado y que están íntimamente relacionadas entre sí: la Rendición de Cuentas y el Estado de Derecho. Mientras el Estado de Derecho es el conjunto de normas y ordenamientos legales y positivos que sirven para señalar dentro de qué márgenes puede desenvolverse el poder, que dicho sea de paso, solamente puede hacer aquello que expresamente está establecido en la ley, la Rendición de Cuentas se refiere a la obligación que tiene el poder de responder, en primerísimo lugar, a los ciudadanos, que son fuente última de sustentación y legitimidad.

Por supuesto que la Rendición de Cuentas tiene que estar reglamentada para que tenga la fuerza de la ley, pero también tiene una connotación simbólica, porque es importante que no sólo el poder sea responsable ante los ciudadanos porque cumple ciertas tareas que están determinadas por la ley, sino que los ciudadanos tengan la percepción de que efectivamente los gobernantes hacen lo que están obligados a hacer.

La Transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la Rendición de Cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente, por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados.

Es por ello, que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el Código de Transparencia.

La Transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no sólo aspira a ser democrático en cuanto a su origen, es decir, porque surgió de un proceso electoral libre, justo y competido, sino en cuanto a su operación, o sea, por la manera de desarrollarse en las distintas actividades que tiene encargadas. La Transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática. Debe estar incorporada a las rutinas institucionales.

La Transparencia de la acción pública no es sinónimo de Rendición de Cuentas pero es una condición necesaria para que ésta se lleve a cabo, la noción de Rendición de Cuentas tiene dos dimensiones básicas: incluye, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios, en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

La Rendición de Cuentas puede, efectivamente, constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, es indispensable que quienes lo ejerzan den visibilidad, difundan y transparenten cómo se toman las decisiones, con qué motivaciones y qué objetivos se pretenden lograr. Se actualiza la Rendición de Cuentas porque es necesario que ocurra la contraparte, esto es, que se evalúe el desempeño de dichos funcionarios para certificar que lo que informó, en cuanto a contenidos, alcances y resultados, efectivamente se realizó. La Rendición de Cuentas contempla una estación más en el recorrido de la vigilancia y limitar el poder; la posibilidad de que se sancione al funcionario público que haya cometido actos ilegales, o que haya informado insuficientemente al respecto, o al hacerlo, haya faltado a la verdad.

Si bien la Rendición de Cuentas y la Transparencia son mecanismos para controlar el poder, su importancia no radica solamente en su sentido negativo de contención, sino que conlleva un sentido positivo de asegurar la participación de los ciudadanos y sus representantes en el ejercicio del poder, para hacerlo responsable, a la vez, más eficaz y eficiente.

Para que funcionen y sirvan a sus propósitos, la Transparencia y Rendición de Cuentas no pueden depender de la buena voluntad de los gobernantes o funcionarios públicos, sino que deben estar reglamentados puntualmente.

La Rendición de Cuentas tiene dos dimensiones: la vertical y la horizontal. Mientras la Rendición de Cuentas vertical hace referencia a nociones democráticas básicas, relacionadas con las reglas y principios que definen la relación entre gobernantes y ciudadanos tales como el voto, la libertad de expresión de asociación; la horizontal implica la existencia de agencias legalmente facultadas para vigilar y eventualmente corregir y sancionar irregularidades en el desempeño de los gobernantes y funcionarios, se refiere, pues, a las instituciones de pesos y contrapesos, de control y fiscalización.

La Transparencia y la Rendición de Cuentas son un elemento sustancial del Estado constitucional de Derecho:

- En primer lugar, por su momento de instauración: la transición democrática y su consecuente transición jurídica. Son elementos nuevos para una nueva forma de ver al derecho.

- En segundo lugar, porque generan expectativa en los actores políticos y jurídicos: las autoridades tienen la obligación de informar a los ciudadanos, no es, como el México autoritario, una graciosa concesión del régimen. En tercer término, porque el principio contenido en la Constitución no puede hacerse valer si no existe la justificación de los actos de las autoridades y la sanción por el incumplimiento de los mencionados principios. Son una forma de darle valor normativo a la Constitución. Son una forma de democratización del sistema jurídico.

La Transparencia debe ser entonces un campo donde se permita el ejercicio de la ciudadanía respecto a su derecho de conocer sobre las acciones gubernamentales. Pero además, los gobiernos tienen que aprender a ser transparentes y la ciudadanía tiene que aprender a cómo defender la Transparencia y cómo fomentarla. Sin duda, son procesos complementarios y necesarios en la democracia.

Por tanto, un gobierno transparente significa:

- Actuar de cara a la ciudadanía, rendir cuenta de sus actos, sobre la utilización de los recursos y la toma de sus decisiones.
- Abrir la información desde una perspectiva de ser un derecho ciudadano por conocer el funcionamiento del gobierno, sus logros, alcances y metas.
- Tener un sentido de corresponsabilidad con sus ciudadanos en la resolución de problemas y en la construcción de alternativas para el futuro, porque un gobierno encerrado en sí mismo no produce soluciones reales.
- Tener una perspectiva del gobierno como ente público y no como una instancia de un grupúsculo político-administrativo; significa brindar información y conocimientos técnico-políticos a la ciudadanía, para el entendimiento del funcionamiento del gobierno.

5.1. TRANSPARENCIA Y SU ALCANCE EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Transparencia, como requisito para alcanzar el calificativo de institución democrática, se ha movido más allá de las dependencias gubernamentales estatales para alcanzar a organizaciones como los partidos políticos, que están fuera de del ámbito público y estatal. Los partidos políticos han estado desde mediados del siglo XX, sin embargo, solo recientemente

han sido sometidos al reclamo de hacerse transparentes y rendir cuentas tanto frente a sus propias bases sociales y sus electores, como frente a las autoridades públicas. De hecho la regulación sobre Transparencia de los partidos políticos se ha desarrollado profundamente en el curso apenas de los últimos treinta años.

La razón más sencilla e inmediata de por qué se ha trasladado la demanda de Transparencia a los partidos políticos es que los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que compiten en elecciones por el poder. Los conceptos mínimos de partido político lo demuestran: son un equipo de hombres que buscan controlar el aparato de gobierno a través de ganar una elección competitiva, sus miembros se proponen actuar concentradamente en la lucha competitiva por el poder político.

6. ORGANIZACIONES Y TRANSPARENCIA

El gobierno federal es una organización o mejor dicho, un conjunto de organizaciones que trabajan para atender los problemas públicos del país. Lo mismo puede decirse de los poderes Legislativo y Judicial, así como de los gobiernos estatales y municipales: todos funcionan con base en organizaciones que atiendan tareas bien definidas.

De una manera general, podemos definir como organización a un conjunto de seres humanos, hombres y mujeres, que trabajan de manera coordinada para obtener algunos objetivos o metas conocidos y compartidos por todos. Las organizaciones dominan al mundo moderno porque son capaces de producir de manera más eficiente de lo que lo harían los individuos aislados. El éxito de las organizaciones radica en el hecho de que facilitan la división del trabajo.

6.1. LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

Las organizaciones públicas son, al mismo tiempo, muy parecidas a las privadas. Son parecidas, ya que ellas también se diseñan para explotar las ventajas de la división de trabajo y la especialización de sus empleados. Sin embargo, son diferentes ya que la obtención de ganancias normalmente no es uno de sus objetivos, ni tampoco es su principal criterio de evaluación de desempeño. Su objetivo es la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar problemas de la sociedad.

La creciente complejidad que el estado-nación adquirió a lo largo del siglo XIX, exigió para su administración la aparición de un tipo particular de organización: la burocracia. A diferencia de las organizaciones privadas donde el uso eficiente de los recursos y la obtención de ganancias es el criterio dominante, la burocracia se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la Rendición de Cuentas, mientras que el gerente está preocupado por obtener beneficios para los inversionistas, el funcionario debe asegurar un uso eficiente y eficaz de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas.

La burocracia cuenta con principios generales:

- La burocracia es una carrera profesional que se construye a través del conocimiento técnico y el mérito.
- El burócrata no toma decisiones políticas, se limita a poner en práctica, administrar y ejecutar las decisiones tomadas por políticos.
- La separación entre políticos y burócratas es tajante.
- Los burócratas hacen su carrera dentro del aparato administrativo.

6.2. TRANSPARENCIA EN UN CONTEXTO ORGANIZACIONAL

La Transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tardando los asuntos públicos, por ejemplo, las remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costas administrativas de los programas criterios, etcétera.

Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial.

6.3. TRANSPARENCIA EN EL DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Hablando en términos generales, la Transparencia sí ayuda a mejorar el desempeño de una organización, pero debemos entender que algunas de

ellas necesitan de mucha discreción para poder funcionar correctamente. Por ejemplo, en los cuerpos de seguridad del Estado, encargados de tareas sumamente delicadas como el combate del crimen organizado. Para ellas, la Transparencia puede convertirse en obstáculo para su eficacia, por lo que es necesario encontrar un punto de equilibrio.

Sin embargo, la Transparencia es muy importante para otro tipo de organizaciones, como las dependencias encargadas del desarrollo social y de la organización de las elecciones.

La Transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de individuos o camarillas burocráticas.

Por otra parte, es posible argumentar que la Transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización.

7. PROPUESTAS (CÓMO FOMENTAR LA TRANSPARENCIA)

Desde la perspectiva organizacional, la Transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones, sin embargo, su puesta en práctica no es sencilla e implica costos. Existen multitud de variables que intervienen en el proceso de cambio en una organización compleja: los símbolos y formas aceptadas de hacer las cosas.

El cambio organizacional presenta dos dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr transformaciones reales. La primera, que podemos llamar racional o técnica, se refiere a cambiar las normas y procedimientos de una organización, tal y como se plasman en los reglamentos internos y manuales de operación. En esta dimensión, los costos estarán asociados con la calidad técnica de la intervención. En términos generales, el nuevo diseño organizacional será más sencillo de llevar a la práctica en la medida en que los cambios propuestos sean claros, simples y pertinentes a los objetivos.

La segunda dimensión, la podemos llamar cultural. Toda organización tiene una cultura particular, que es el resultado de la interacción, por largo tiempo, del perfil profesional de su personal, su materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera. La cultura determina la forma en la que la organización percibe el mundo que la rodea y proce-

sa esa información: la forma de tomar decisiones, de definir problemas y establecer sus prioridades. En esta dimensión, cambio organizacional, implica modificar el conjunto de valores que orienten el comportamiento de los individuos en la organización. Incorporar la Transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización, significa que los individuos observan comportamientos acordes con ésta, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional que los miembros de la organización obedecen, ya sea porque están convencidos de su valía o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo.

Fomentar una cultura cívica de Transparencia y Rendición de Cuentas. Es imperativo que la Transparencia y la exigencia de la Rendición de Cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

Es posible generar una cultura de Transparencia en las organizaciones públicas con paciencia. Las organizaciones cambian lentamente, pero sí es posible dirigir y encauzar sus cambios.

8. TRANSPARENCIA Y COORDINACIÓN ENTRE DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES

Cada dependencia tiene una responsabilidad y objetivos muy bien especificados y encuentra poco conveniente para sus intereses cooperar con otras dependencias, a menos que obtenga un beneficio directo de la consecución de sus objetivos.

La forma más simple de coordinación gubernamental es la circulación de la información de los distintos niveles de gobierno.

Oficinas de todos los niveles de gobierno encuentran dificultades compartiendo la información, frecuentemente gasta de índole oficial y rutinaria. Al hacer la información pública, las políticas de Transparencia ayudan a superar la tradición de usar la información como arma política: la información está disponible tanto para el público como para políticos y funcionarios de otras dependencias y niveles de gobierno.

La Transparencia, en el contexto gubernamental, tiene consecuencias

importantes. Disminuye las asimetrías de información y por lo tanto, permite una mejor supervisión interna de políticos y funcionarios. De esta manera previenen actos de corrupción y sirve de incentivo a los funcionarios y políticos para mejorar su desempeño.

9. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

Los medios de comunicación son producto y reflejo de la sociedad, al tiempo que también tienen la capacidad de reforzar y legitimar los valores, las costumbres y las creencias que se comparten en una sociedad. Existe así una interdependencia entre la sociedad y los medios de comunicación con equilibrios dinámicos y cambiantes.

9.1. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Los medios de comunicación en las democracias suelen defender como su principal prerrogativa la libertad de expresión, que se entiende comúnmente como su libertad para presentar los contenidos de decisión sin ser censurados, permitiendo así, reconsiderar el papel de los medios a favor de la democracia y la Transparencia.

Los medios de comunicación, al ser interlocutores privilegiados en el espacio público, influyen en la cantidad y calidad de información que recibe la gente, así como la forma en que se presenta tal información, por tanto, los medios de comunicación, sean públicos o privados, están obligados a mantener un equilibrio entre su derecho a la libertad de prensa y una base mínima de criterios y responsabilidad informativa ante su audiencia.

La justificación de la existencia y de la defensa de la libertad de prensa, la libertad de expresión de los medios, se fundamenta y adquiere sentido únicamente en relación con el derecho de los individuos a saber sobre lo público, no es posible pasar por alto que en las democracias modernas la defensa de las libertades y los derechos de los individuos orientan en última instancia el sentido de todo su entramado institucional.

Son los individuos quienes participan en la conformación de los gobiernos y la creación de las propias leyes a través de autoridades elegidas por ellos y por tanto, adquieren el derecho también de exigir de sus autoridades la Rendición de Cuentas. Para tal fin es requisito indispensable

contar con información oportuna, confiable y veraz sobre lo que acontece en el espacio público.

10. RENDICIÓN DE CUENTAS

La Rendición de Cuentas es un mecanismo a través del cual las autoridades regionales y locales informan a la población sobre la gestión que realizan.

Esta práctica contribuye con el fortalecimiento del vínculo de representación que se genera en toda elección democrática y permite que la población ejerza su derecho a participar en el control de la gestión pública y aportar a su mejoramiento. Por ello, es considerada como un componente central de Buen Gobierno.

La Rendición de Cuentas es muy importante y necesaria porque al abrir espacios para la retroalimentación de la gestión, se contribuye a generar confianza, facilita el control ciudadano de la gestión pública, incorpora el aporte de la sociedad civil, permite formular recomendaciones para mejorar la gestión de todos los actores; y con ello, contribuye al fortalecimiento de la relación entre las autoridades y la población, al permitir que ésta tenga información directa, oportuna y veraz sobre las acciones y resultados de la gestión pública a nivel regional o local, sobre la base de la cual se ejerce la vigilancia ciudadana.

Tiene como finalidad incrementar la responsabilidad y transparencia con que autoridades, funcionarios y funcionarias ejercen sus atribuciones y tareas, así como prevenir actos u omisiones irregulares, arbitrarios o ilícitos.

Las autoridades regionales y locales tienen la responsabilidad de diseñar formas y mecanismos de Rendición de Cuentas, no sólo como una obligación legal, sino fundamentalmente porque acciones como ésta contribuyen a incrementar de manera significativa la confianza y la calidad de la relación entre la autoridad y la población; de esta manera se legitima la gestión pública regional y local, se fortalece la democracia y se ejerce el buen gobierno.

10.1. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO LOCAL

La Rendición de Cuentas permite al gobierno regional o local, evaluar el desarrollo del proceso y genera elementos para concertar, asumir y me-

dir responsabilidades y compromisos frente a las acciones trazadas en el Proceso Participativo de manera consistente con sus Planes de Desarrollo Concertados, así como para la retroalimentación del proceso.

Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable. La información que las dependencias y entidades de la Administración Pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz. Estos atributos deberán observarse también en la información que las dependencias y entidades entregan a los ciudadanos y en los documentos de uso oficial, empleados entre instituciones de gobierno, con la finalidad de transparentar los procesos a los distintos actores involucrados.

Fomentar una cultura cívica de Transparencia y Rendición de Cuentas. Es imperativo que la Transparencia y la exigencia de la Rendición de Cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

Transparencia como principio sustantivo de la democracia, y condición necesaria para la Rendición de Cuentas.

10.2. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
La Rendición de Cuentas en el Presupuesto Participativo es el momento durante el cual el Presidente del Gobierno Regional o Alcalde, según corresponda, brinda a los agentes participantes la información necesaria para llevar a cabo el proceso en curso, así como, para realizar el seguimiento y evaluación de los resultados del proceso anterior, abriéndose un espacio para la participación de la población, absolviendo preguntas y recogiendo aportes.

No debe ser entendida como la última fase del proceso, sino como una responsabilidad permanente durante su desarrollo. La realización de audiencias públicas de Rendición de Cuentas, por parte de las autoridades regionales y locales en cumplimiento de su obligación de rendir cuentas ante la población en general, no la exime de la Rendición de Cuentas que debe llevar a cabo en el proceso de Presupuesto Participativo, ni viceversa.

Es importante la Rendición de Cuentas en el Presupuesto Participativo, en tanto incrementa la confianza entre la autoridad regional o local y la población. Además, fomenta la Transparencia en la formulación y ejecución del presupuesto y legitima las decisiones adoptadas para tal efecto.

La finalidad de la Rendición de Cuentas en el Presupuesto Participativo es nutrir la formulación del Presupuesto Participativo con la experiencia anterior, informando sobre el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso, especialmente en el estado de los proyectos priorizados y aprobados por los agentes participantes, y contribuir con el suficiente y eficaz desarrollo del proceso; proporcionando a la población involucrada en éste, la información necesaria para el cumplimiento del rol que les corresponde desempeñar.

Para que exista una excelente Transparencia y Rendición de Cuentas en el ámbito local se debe:

- Coordinar y establecer mecanismos para la Transparencia y Rendición de Cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.
- Crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias, para que tanto las administraciones estatales como las municipales estén obligadas a explicar puntualmente cómo invierten los recursos que reciben de la federación y cuál es su impacto en términos económicos y sociales. Un ejemplo de esto es la Rendición de Cuentas, relacionado con el presupuesto que reciben las autoridades de parte de la federación.

Así entonces:

- La Transparencia y el Acceso de la Información deben ser ejes de un gobierno de cara a la ciudadanía. Para ello, se trata de un ejercicio donde la ciudadanía esté incorporada en los espacios y mecanismos diseñados para ello. Por eso, la Transparencia y la Rendición de Cuentas son algo más que un informe de gobierno.
- La información debe estar a disposición permanente de la ciudadanía, a su alcance, sin que necesariamente sea solicitada por la gente. Es rendirle cuentas como obligación y sentido de corresponsabilidad.
- La Transparencia debe ser una práctica que sirva de puente de comunicación entre los ciudadanos y sus autoridades, un canal

de interacción permanente. No basta la existencia de leyes, debe promoverse como ejercicio permanente, un derecho ejercido.

- La Transparencia es un proceso que debe estar soportado con bases en lineamientos institucionales, no basta la voluntad de las autoridades en turno, debe quedar instalada, reglamentada en las acciones de gobierno, de forma tal que sea parte de las acciones que cada área, cada funcionario y cada autoridad del gobierno.

Asimismo, se señala que con la Transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta. Con la Rendición de Cuentas nuestros gobernantes se comprometen a comunicarnos por qué sí o por qué no cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas. La Transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción. La Rendición de Cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes muestran pericia para atender los intereses de sus electores dentro del marco de la ley. Por estas razones –la Transparencia y la Rendición de Cuentas–; la ciudadanía recupera su potestad sobre los actos de gobierno, ya que ambas se convierten en un instrumento de control de la función pública.

11. CONCLUSIÓN

Sin duda, el estado más transparente será por consecuencias más eficiente. Esta mejoría en la eficiencia estatal no sólo se reflejara en el largo plazo en un fortalecimiento del erario público, que es patrimonio de todos los ciudadanos, sino que también en la economía en su conjunto.

La sociedad abierta ha decidido erigir los derechos individuales ciudadanos (en particular, el derecho de libre acceso al conocimiento, a la información pública).

La sociedad abierta ha convertido a la Transparencia de la información pública en un derecho ciudadano que abona la convivencia democrática y asume un lugar privilegiado en el vínculo entre gobernantes y gobernados. En un entorno de alta calidad democrática, el compromiso del gobierno hacia la Transparencia y la Rendición de Cuentas debe ser proporcional a la responsabilidad del ciudadano para con el respeto a las leyes, la participación informada y el ejercicio pleno de sus derechos.

La importancia y el reconocimiento social que ha alcanzado el tema

de la Transparencia de la actuación pública parece responder a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas y, en particular, las gubernamentales, porque atañen a la sociedad en conjunto.

Esta demanda por hacer visibles los mecanismos y procedimientos de la acción del gobierno se ha socializado. Por ello, no hay quien defienda que los asuntos públicos se mantengan en secreto, como coto exclusivo de los políticos sino todo lo contrario.

La exigencia de la Transparencia de decisiones y acciones públicas es parte del horizonte cotidiano.

El valor social que tiene la noción de difundir, de dar visibilidad a lo que sucede en las oficinas gubernamentales, donde se toman las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, responde al principio clásico de la democracia liberal, que sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar sus eventuales abusos, es decir, para evitar que sea impune o arbitrario.

La creación del marco legal que norma la Transparencia y la Rendición de Cuentas es una de las transformaciones más importantes en la sociedad mexicana, ya que permite transparentar la gestión pública, dar acceso a información pertinente, y fortalecer la confianza en las instituciones, con base en el conocimiento de su funcionamiento y resultados.

También tendrá el efecto de elevar el nivel de exigencia a los servidores públicos.

Es de esperar que un elevado número de ciudadanos ejerzan su derecho a ser informados y que las instituciones respondan de manera oportuna y satisfactoria.

Debemos tener en cuenta que todos los ciudadanos tenemos libre Acceso a la Información, a la Transparencia y la Rendición de Cuentas ya que aquello que es realizado con los recursos de todos, debe estar a la vista de todos.

Esta es una parte fundamental y necesaria para preparar el camino para que el país que queremos, en algunos años, sea política y conceptualmente viable. Hay que generar información, estudiar la realidad para así dejar un México en el que se hable con la verdad, en el que exista Transparencia y avancemos más en la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela. *Derecho de acceso a la información en México*. FUNDAp. Querétaro, México. 2004.

RUIZ EULER, Alexander. *Transparencia y Rendición de Cuentas*. Fontamara. México. 2006.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FEDERAL. *Transparencia y partidos políticos*. DECA. México.

_____. *Transparencia como problema*. DECA. México.

_____. *El derecho de acceso a la información en México: Conceptos y procedimientos*. DECA. México.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

III. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (DAIP)

SILVIA MARILYN REYES ALCALÁ*
ANTONIO HERRERA NIEVES**
ELBA ALEJANDRA ZAMORA ARREOLA***

SUMARIO

1. Introducción. 2. ¿Qué es un Órgano Garante? 3. Sobre el Derecho a la Información. 4. El Grupo Oaxaca ¿Un Órgano Garante? 5. ¿Qué es autonomía? 6. Autonomía constitucional. 7. Reforma al 6º constitucional. 8. Elementos mínimos para considerar en la Reforma al Artículo 6º constitucional sobre el Derecho a la Información. 9. Comparativo de los órganos garantes con autonomía de Acceso a la Información Pública. 10. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

Lo que se pretende con este trabajo es llegar al fondo de la “autonomía constitucional” de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública, descubrir la razón primordial del por qué estos órganos

* Estudiante de 8º semestre de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y ganador del tercer lugar en el 5º Premio Estatal de Investigación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

** Estudiante de 8º semestre de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y ganador del tercer lugar en el 5º Premio Estatal de Investigación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

*** Estudiante de 8º semestre de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y ganador del tercer lugar en el 5º Premio Estatal de Investigación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

merecen el título de ser “autónomos” y no sólo eso, sino dar razones del por qué llega a ser parte del plano constitucional.

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

A continuación, se mostrarán todos aquellos órganos garantes que integran el Derecho a la Información en México, daremos la razón del por qué se les adjudica la característica de tener autonomía constitucional y haremos un análisis de la naturaleza e importancia del Derecho a la Información y cómo éste ha transformado al país, el impacto que ha tenido en la sociedad y lo más importante: cómo este derecho nos hace crecer a nivel mundial.

2. ¿QUÉ ES UN ÓRGANO GARANTE?

Difícil es este planteamiento, porque tenemos que entender la importancia que conlleva, y para nuestro país siempre ha sido muy difícil de comprender. Nosotros los ciudadanos siempre desconfiamos del actuar de nuestro gobierno, pero la desconfianza se basa en la ignorancia del actuar de una persona, ente u autoridad, simplemente en la mayoría de los casos sólo nos sentamos a criticar y nunca nos informamos de la naturaleza, el pensar y el por qué del actuar de éstos.

Es aquí, donde nace el Derecho a la Información, ya que éste es una necesidad que tiene el Estado y los ciudadanos. Y, ¿cómo velar y garantizar que este derecho realmente exista?, para esta pregunta la respuesta es: la existencia de algo que esté detrás de esto y ese algo es en sí un Órgano Garante, ya que la función de éste es dar crédito y seguridad de que realmente se protege un derecho y que día con día se busca el desarrollo y un mayor alcance de éste.¹

¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer curso de derecho administrativo*. 2ª ed. Porrúa. México, 2000.

Ser un órgano garante del Derecho de Acceso a la Información es una tarea de suma importancia, ya que le ayuda al Estado a cumplir con una de las funciones más importantes que es la de garantizar a los ciudadanos el buen actuar y desarrollo del país, resolver dudas e intrigas que pueden presentarse en cualquier momento de la vida democrática de nuestro país.

3. SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El Derecho a la Información se reconoció como una garantía de los derechos políticos, una “garantía electoral” como atributo de los partidos para informar al pueblo mexicano, luego, la Corte le otorgó una connotación más amplia, al considerarlo como “la obligación que tiene el Estado de informar la verdad, de abstenerse a dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa y la de entenderlo como garantía individual limitada por los intereses nacionales, por los de la sociedad y por el respeto a los derechos de terceros.

Los antecedentes de este derecho datan de finales del siglo XVIII, al determinar que todos los hombres tienen iguales derechos anteriores a las constituciones estatales, como la libertad de expresión y libertad de prensa, hay que advertir que se habla de libertad y no de derecho, denominado el derecho por su forma de manifestación pública.

En 1948, las Naciones Unidas proclamaron la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que en su artículo 19 reconoce el Derecho a la Información como un derecho humano. Lo que aporta esta declaración es que el contenido esencial del Derecho a la Información queda definido por las facultades de investigación recepción y difusión, que la información cumple una función social y se sitúa como objeto central de las relaciones jurídico-informativas al calificar cada acto informativo como algo debido al público.²

Hasta junio de 2002, México no contaba con una Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental y por tanto el Derecho a la Información no había sido lo suficientemente impulsado, desarrollado y valorado en los últimos 25 años.

² CARRE DE MALBERG. R. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1948, p. 39.

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, es el primer paso en el desarrollo del Derecho a la Información que fomenta y fortalece la disponibilidad y buen uso de las fuentes de información de distintos tipos, sean gubernamentales, independientes periodísticas, etcétera.

4. EL GRUPO OAXACA ¿UN ÓRGANO GARANTE?

En nuestro país confluyeron numerosos factores para que el Poder Legislativo discutiera y aprobara la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, para alcanzar su versión final fueron dictaminadas una iniciativa presentada por diversos partidos políticos, originalmente realizada por periodistas y académicos miembros del “Grupo Oaxaca”, una iniciativa propuesta por el Poder Ejecutivo, otra más por parte del PRI y finalmente, la proveniente del PRD.

La importancia de este grupo radicó en la creación de nuevos escenarios y actores en el marco de la regulación de un derecho fundamental como es el Derecho a la Información y en que obligó al gobierno a modificar y debatir su propio proyecto. Este grupo es un ejemplo, ya que es un grupo de ciudadanos que de forma totalmente voluntaria y con el único objeto de tener voz en el espacio público, para impulsar con fuerza este debate para alcanzar así el reconocimiento de este derecho tan fundamental.³

Este grupo fue creado en el marco del seminario nacional “Derecho a la Información y reforma democrática”, como tal, surgió de forma espontánea y voluntaria con una propuesta: la necesidad de tener una Ley de Acceso a la Información Pública, para consolidar la democracia, mejorar el ejercicio de la función pública y la calidad de vida de las personas.

4.1. PROPUESTA

Es indispensable que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sea un órgano cien por ciento autónomo para poder garantizar que este Derecho tan vital, esencial e importante, se esté llevando a cabo de acuerdo a lo que el Derecho y sus principios nos dictan, nuestra propuesta es que todas aquellas autoridades que encuadran en el marco jurídico de

³ IFAI. *El derecho de acceso a la información en México: Conceptos y procedimientos*. IFAI. México, p. 11.

nuestro país, no invadan la soberanía ni competencia de este órgano tan importante, que permitan que este como órgano autónomo dirija y marque su camino de acuerdo a sus obligaciones como a sus derechos.

En sí, como órgano, el “Grupo Oaxaca” no existe, ya que este sólo pretendía apuntar a la necesidad de desarrollar una Ley de Acceso a la Información, y no tanto elaborar una propuesta propia y menos cabildarla y finalmente negociarla con el Ejecutivo. Tras la aprobación de la ley en el Senado este grupo se disolvió, pero lo cierto es que seguirá vigente como ejemplo de fuerza, conveniencia y poder de influencia de una opinión pública en el contexto de un proceso de instauración y consolidación democráticas.

5. ¿QUÉ ES AUTONOMÍA?

Autonomía proviene del griego *auto*, que significa mismo, y *nomos*, que indica norma; esto es, regirse uno mismo por sus leyes. La mayoría de las enciclopedias define autonomía como la libertad de individuos, gobiernos, nacionalidades, pueblos y otras entidades, de asumir sus intereses mediante normativas y poderes propios, opuestos en consecuencia a toda dependencia y subordinación.

El concepto moderno de *autonomía*, surge principalmente con Kant y da a entender la capacidad del sujeto de gobernarse por una norma que él mismo acepta como tal sin coerción externa. Por el hecho de *poder* gobernarse a sí mismo, el ser humano tiene un *valor*, que es el de ser siempre fin y nunca medio para otro *objetivo* que no sea él mismo.

6. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

Al hablar de autonomía, “capacidad del sujeto de gobernarse por él mismo”, se cree que sólo es eso, omitiendo una jerarquía de poderes que está implícita en todo nuestro marco jurídico y ese máximo jerárquico es precisamente la Constitución.

La autonomía constitucional, implica que el mismo marco jurídico reconoce y autoriza al ente dotado por este tipo de autonomía, actuar bajo sus propias reglas velando siempre por el derecho que protege.

El ejercicio del poder público federal se encomienda a los tres poderes de la Unión, así como a los órganos con autonomía constitucional que el

poder reformador ha instituido en nuestra Máxima Carta Fundamental, para hacer posible el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales, a favor de los gobernados.⁴

La división de poderes garantiza que las atribuciones, competencias y facultades otorgadas a los diversos órganos del Estado, sean ejercidas en un marco de pleno respeto y autonomía.

En el gobierno federal no puede seguir imperando la anarquía ni el absolutismo político. Vivimos, según dicen, “tiempos de cambio”; sin embargo, parece ser que el cambio no ha llegado o éste se ha tardado demasiado.

No podemos seguir avanzando en la democracia, en el federalismo y en la renovación de la estructura política, mientras no haya un mínimo de acuerdo para cumplir con los compromisos que exige la Reforma del Estado.

Al adquirir esta categoría o característica de ser un órgano con autonomía constitucional se asume un compromiso con el Estado y los ciudadanos, la tarea que éste realiza es de suma importancia y como tal, este órgano, debe actuar según sus propias reglas, por que es él el que sabe y conoce del asunto, solo así, se puede cumplir con tal compromiso.

Esta es la razón del por qué los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información deben contar con la categoría de ser autónomamente constitucionales, sería absurdo pensar que un organismo como éste tenga que estar subordinado a otra organización, dependencia u órgano, porque como su nombre lo dice, se habla de un Derecho a la Información que todo ciudadano debe ejercer y gozar. Al estar subordinado, éste actuaría y hasta podría llegar a manipular la información a favor de su superior jerárquico, es por esto que es esencial que los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información tengan autonomía y que ésta esté otorgada por nuestra Constitución Mexicana.

En el debate sobre la política pública de Transparencia y Acceso a la Información, persiste un debate sobre dos puntos que no se contraponen, pero que deben priorizarse y complementarse, en todo caso. ¿Qué es más necesario?, un órgano constitucional autónomo para garantizar el derecho, o desarrollar a nivel constitucional los principios mínimos de ese derecho.⁵

⁴ PORRÚA PEREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Porrúa. México, 1954.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1973.

A continuación se nombrarán a todos aquellos órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información que como tal tienen autonomía constitucional.

7. REFORMA AL 6º CONSTITUCIONAL

De acuerdo con el Colectivo por la Transparencia, se entregó al presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales en donde expone la posición de 11 organizaciones de la sociedad civil sobre la reforma al Artículo 6º constitucional referente al Derecho de Acceso a la Información Pública.

Con el fin de que la reforma tenga mejores resultados, el Colectivo por la Transparencia propone se añadan los siguientes elementos que el predictamen actual omite:

“Que también se considere como información pública aquella que, en los términos en que establezcan las leyes, generen los partidos políticos, los sindicatos y los particulares que provean servicios de interés público.

Que los órganos de Estado tienen la obligación de difundir información comprensible y veraz.

La obligación de generar información respecto a la recaudación, así como aquella que se refiera a la asignación a personas físicas y morales de beneficios y prerrogativas en cualquier especie.

Que la aplicación de las sanciones quede a cargo de los órganos especializados en Acceso a la Información, en los términos que dispongan las leyes.”

En el documento entregado, el Colectivo por la Transparencia señaló que hace suyo el diagnóstico –que han hecho público gobernadores, partidos políticos, legisladores y comisiones e institutos de Acceso a la Información– no sólo desde el aspecto formal de las deficiencias de ciertas leyes estatales, sino desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil como usuarias de las leyes existentes.

Señalaron que:

“acudimos a presentar nuestra posición frente a la discusión legislativa que se está desarrollando pues la deliberación democrática implica dejar constancia de los consensos y los disensos. Por ello, y como lo hemos hecho público en otras ocasiones, manifestamos

nuestro interés en lograr una reforma constitucional que establezca claramente el contenido y los alcances mínimos que debe tener el Acceso a la Información, de acuerdo con criterios propios de sociedades democráticas.”⁶

8. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERAR EN LA REFORMA AL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

8.1. DERECHO FUNDAMENTAL

Esta es propiamente una consecuencia de la reforma constitucional. Al incorporar expresamente el Derecho de Acceso a la Información Pública en el texto de nuestra Constitución, no sólo se le distingue del Derecho a la Información, además se le concede la mayor jerarquía normativa posible.

8.1.1. LEGITIMACIÓN SIMPLE

Esta condición está directamente relacionada con la difusión y alcance del derecho. Contribuye a crear condiciones propicias para promover y facilitar el ejercicio del Acceso a la Información. Así, debe tenerse en cuenta que preguntar el nombre (exigiendo identificación), así como las razones que motivan a alguien a presentar una solicitud suele inhibir el ejercicio del derecho. Como principio se traduce de la siguiente forma: el derecho a solicitar Acceso a la Información Pública implica que cualquiera puede solicitar información sin necesidad de justificar las razones por las cuales la requiera. El derecho tampoco estará sujeto a otros requisitos como la nacionalidad o situación jurídica.⁷

Se satisface estableciendo expresamente en la redacción que “toda persona tiene este derecho sin necesidad de justificar interés jurídico o las razones por las que está buscando la información”.

8.1.2. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN

Implica que toda la información en poder de los órganos de Estado es en principio pública. Las excepciones sólo podrán ser autorizadas por causas

⁶ NAVARRO R., Fidela. *Democratización y Regulación del Derecho al Acceso a la Información*. FUNDap, Querétaro, México, 2004, p. 23.

⁷ GROPPi, Tania. AMMANNATI, Laura. OLIVETTI, Marco. *Los Nuevos Rasgos de la Administración en Europa*. FUNDap. Querétaro, México, 2004.

legales razonables y suficientemente fundadas, y en ciertos casos, sujetas a la comprobación de que el perjuicio de su publicidad es mayor al beneficio su divulgación.⁸

Se satisface mencionando en la redacción del texto constitucional “que en la interpretación del derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Las excepciones sólo podrán ser autorizadas por causas legales razonables conforme al interés público, y en ciertos casos, sujetas a la comprobación de que el perjuicio de su publicidad es mayor al beneficio de su divulgación.”

8.1.3. COBERTURA AMPLIA SOBRE LA INFORMACIÓN OBJETO DEL DERECHO (INCLUYE LA OBLIGACIÓN DE GENERAR, SISTEMATIZAR Y CONSERVAR LA INFORMACIÓN)

Será objeto del derecho tanta información como sea posible, de forma tal que se pueda conocer en su máximo alcance la actividad de los órganos del Estado, el origen y destino de los recursos públicos, la racionalidad detrás de la gestión pública y la relación entre los órganos del Estado y agentes particulares o de interés público.

Se satisface estableciendo en el texto constitucional que “es obligación de los órganos del Estado generar, conservar y entregar información oportuna, *completa y veraz* en los términos que lo establezcan las leyes”, así como la obligación de “requerir a los particulares que realicen funciones de interés público y entidades de interés público, la información relativa a su actuación. Las leyes establecerán los medios en que las personas morales y físicas entregarán información relativa a la captación, recaudación, uso y/o destino de los recursos públicos.”

8.1.4. COBERTURA AMPLIA DE SUJETOS OBLIGADOS

Se refiere a los sujetos pasivos del derecho. Es decir, de forma particular a aquellos que serán receptores de las obligaciones directas o indirectas para hacer efectivo el Acceso a la Información. Impacta de forma directa en: la fiscalización de los órganos públicos y en el seguimiento a los recursos públicos desde su asignación (incluye captación y origen), recep-

⁸ SÁNCHEZ AGESTADA, Luis. *Lecciones de Derecho Político*. Albatros. Buenos Aires, Argentina, 1943, p. 39.

ción, ejercicio y justificación. También implica la posibilidad de conocer la información referida a entidades de interés público (particularmente sindicatos y partidos políticos).⁹

8.1.5. PREVISIÓN DE PROCEDIMIENTOS SENCILLOS Y DE MAYOR BENEFICIO PARA EL SOLICITANTE

El ejercicio del derecho debe estar sujeto a procedimientos y reglas sencillas. El procedimiento debe además ser breve y las controversias deben resolverse de forma expedita (lo más pronto posible). Los procedimientos sencillos fortalecen la exigibilidad de los derechos ampliando la esfera de acción de la ciudadanía. Sin ser exhaustivos, cuatro elementos centrales del procedimiento sencillo serían: las menores formalidades en los medios de solicitud y de apelación (escrito libre y sin necesidad de identificación, por ejemplo); en caso de silencio, procedencia de la positiva ficta; suplencia de la queja en los recursos de revisión.

Se satisface con una redacción legislativa adecuada; y con la previsión del uso de tecnología y medios electrónicos de manera no limitativa.

8.1.6. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES E INFORMACIÓN SENSIBLE

El flujo de información referida a las personas debe ser protegido de tal forma que se impida su uso indiscriminado y que se vulnere el derecho a la vida privada, la intimidad y el honor. Al tiempo, se deben crear las condiciones para que, de forma ordenada y bajo el consentimiento de los particulares, se puedan usar datos personales y que los registros públicos que por su naturaleza requieran no sólo la manipulación sino también la difusión de datos que puedan cumplir su función.

Se satisface estableciendo en el texto constitucional:

“el derecho a conocer la información que conste en registros públicos y privados, a solicitar su rectificación y a decidir de forma libre e informada sobre el uso y destino de los datos personales. Las leyes establecerán las formas y medios para regular las formas de rectificación y establecerán los casos en los que el interés público justifique la divulgación de datos personales e información referida a la vida privada.”¹⁰

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

8.1.7. GARANTÍAS ORGÁNICAS PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO, ASÍ COMO SU AUTONOMÍA

Deben existir órganos especializados en Derecho de Acceso a la Información que resuelvan, en el ámbito de sus competencias, las controversias entorno a las solicitudes. Para ello deberán contar con la capacidad de organizarse internamente y la facultad de tomar decisiones relativas a la gestión de la institución, tener la facultad de administrar libremente su presupuesto, determinar sus prioridades y asignar recursos para atenderlas. Ser independientes del resto de los poderes, al contar con un órgano colegiado de conducción (el mismo que resolverá las controversias) integrado de forma plural.

El procedimiento de nombramiento de las personas que integren el órgano colegiado debe dotarlo de legitimidad democrática y no ser una simple atribución más de los ejecutivos o de otro de los poderes. El núcleo de esta garantía orgánica es que estos órganos cuenten con capacidad de decisión sobre los asuntos que conoce y sus resoluciones deben ser vinculantes y se complementa con la revisión prevista sólo por autoridad judicial.

Se satisface estableciendo estas características orgánicas en el texto constitucional.

8.2. COMENTARIOS DEL COLECTIVO POR LA TRANSPARENCIA A LA “PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES (PROPUESTA ELABORADA EN CONJUNTO CON LOS REPRESENTANTES DE TODOS LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, REPRESENTANTES DEL IFAI Y ACADÉMICOS)”¹¹

Art. 6...

La Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas públicas para garantizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, la Transparencia y la Rendición de Cuentas, bajo los siguientes principios y bases:

- I. La información en posesión de todas las autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales es pública.

¹¹ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Ley Federal de Procedimientos Administrativos, Comentada*. 3^a ed. Porrúa. México, 1999.

- y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. También es pública la información que, en los términos en que establezcan las leyes, generen los particulares que provean servicios de interés público, los partidos políticos y los sindicatos. En la interpretación del ejercicio 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 que fijen las leyes y sólo podrá ser divulgada cuando exista interés público que así lo justifique
 - III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales y a la rectificación de éstos.
 - IV. Se establecerán mecanismos de Acceso a la Información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.
 - V. Los sujetos obligados deberán publicar a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa, actualizada, comprensible y veraz sobre sus indicadores de gestión, la recaudación y el ejercicio de los recursos públicos; además de contar con archivos actualizados y confiables.
 - 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, así como aquella que se refiera a otros beneficios y prerrogativas en cualquier especie.
 - VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de Acceso a la Información Pública será sancionada por los órganos especializados en Acceso a la Información, en los términos que dispongan las leyes.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. La Federación, los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán 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 de este Decreto.

TERCERO. La Federación, los estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de Acceso a la Información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a los setenta mil habitantes y las demarcaciones del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Para garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública deben existir las siguientes garantías orgánicas:

<i>Garantía orgánica</i>	<i>Se refiere a</i>	<i>Impacta en</i>
Órgano especializado	Debe existir un órgano especializado en Derecho de Acceso a la Información que resuelva las controversias entorno a las solicitudes	La calidad de las resoluciones
Autonomía técnica	Debe tener capacidad de decisión sobre los asuntos que conoce y sus resoluciones deben ser vinculantes. Revisables sólo por autoridad judicial.	El carácter de las resoluciones (su obligatoriedad). Implica también la posibilidad de aplicar sanciones por violaciones a la ley en la materia.
Autonomía operativa	La capacidad de organizarse internamente y la facultad de tomar decisiones relativas a la gestión de la institución.	La gestión y la orientación a resultados del órgano
Autonomía presupuestaria	El órgano debe contar con la posibilidad de administrar libremente su presupuesto, determinar sus prioridades y asignar recursos para atenderlas.	La gestión y la orientación a resultados del órgano
Independencia	La forma en la que se relaciona con el resto de los poderes. La independencia del órgano se construye con: un órgano colegiado de conducción (el mismo que resolverá las controversias) integrado de forma plural. El procedimiento de nombramiento de las personas que integren el órgano colegiado debe dotarlo de legitimidad democrática y no ser una simple atribución más de los ejecutivos.	La protección del derecho

Si bien la visión del DAIP, a través de tres perspectivas o tres variables de aproximación al DAIP:

La primera, es un DAIP derivado del derecho genérico a la información, dotándolo de autonomía.

La segunda perspectiva, se analiza el DAIP tanto como derecho individual como colectivo, adaptándola a una tesis dualista al respecto.

La tercera y última perspectiva, se considera al DAIP como requisito condicionante para el ejercicio de otros derechos: entre otros se mencionan el ejercicio de la democracia participativa

Así como el derecho a la libre expresión y la exigibilidad de derechos sociales.

PROPUESTA

Administrativa dependiente de otras tantas comunidades autónomas, además de la del Estado. Prácticamente todas las comunidades han hecho uso de las creativas posibilidades. Se dejaba a la vía reglamentaria su composición y régimen jurídico. La cual cada estado, así como cada continente, debe de establecer que la posibilidad de que las comunidades autónomas creasen estatutos con competencias en sus respectivos ámbitos territoriales. Claro, dicho y hecho, cómo una Comunidad Autónoma que se precie no iba a tener una administración de cierta manera autónoma.

En cualquier caso, la administración está sometida a un proceso de decantación conceptual en el Estado mexicano y sobre todo con los órganos constitucionales garantes, a través de un proyecto de integración.

La gobernabilidad afecta no sólo a la transferencia y delimitación de poderes sino también, y muy especialmente, a la cooperación entre las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

La “subsidiariedad y proporcionalidad” fue objeto de uno de los debates más interesantes que polarizó la adopción y la ratificación del Estado autónomo mexicano.

9. COMPARATIVO DE LOS ÓRGANOS GARANTES CON AUTONOMÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Con respecto a la FEDERACIÓN, el nombre del órgano garante, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, su naturaleza jurídica consistente a ser órgano de administración pública federal con autonomía operativa presupuestaria de decisión.¹²

AGUASCALIENTES. Su nombre es Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, su naturaleza jurídica se compone de ser un órgano de autoridad con autonomía patrimonial de operación y decisión.

BAJA CALIFORNIA. Su nombre es Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su naturaleza jurídica consiste en ser un órgano ciudadano auxiliar de los sujetos obligados con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta.

BAJA CALIFORNIA SUR. Su nombre como órgano es Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana. Su naturaleza jurídica consiste en ser un organismo interinstitucional conformado por los tres poderes públicos y municipios del Estado que se encargara de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación, del Derecho de Acceso a la Información Pública.

CAMPECHE. Su nombre como órgano es Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, su naturaleza jurídica es la de un organismo público autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria.

DISTRITO FEDERAL. Su nombre como órgano es Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, su naturaleza jurídica radica en ser un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria de operación y decisión en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹³

GUANAJUATO. Su nombre como órgano es Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato, y consiste en ser

¹² SÁNCHEZ AGESTADA, Luis. *Op. Cit.*

¹³ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Ley Federal de procedimientos Administrativos, comentada*. 3ª ed. Porrúa. México, 1999.

un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.

JALISCO. Llamado Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, dotado de ser un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, provisto de autonomía para los efectos de sus resoluciones.

MICHOACÁN. Nombrado como Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán y llevada su naturaleza jurídica a ser un órgano de decisión, autoridad, promoción, difusión e investigación, sobre el Derecho de Acceso a la Información, con autonomía patrimonial de operación y de decisión.

MORELOS. Llamado Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, es un órgano constitucional Autónomo, siguiendo el artículo 23 constitucional, con naturaleza jurídica, patrimonio propio e independiente de los poderes públicos del estado y dependencias de la ley.

NAYARIT. Cuenta con un organismo autónomo en decisión y presupuesto que es llamado Comisión Estatal para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de Nayarit.

NUEVO LEÓN. Tiene un órgano llamado Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León, que cuenta con atribuciones de operar y decidir sobre el Derecho a la Información.

OAXACA. Nombró al Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, el cual cuenta con un funcionamiento, operación y decisión independiente del Estado.

PUEBLA. Cuenta con un organismo constitucional autónomo que va a garantizar el Derecho a la Información, el cual lleva el nombre de Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

QUERÉTARO. Tiene a su cargo la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG), la cual se ha establecido como misión el garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del Derecho de Acceso a la Información Pública, fomentando la cultura de libre Acceso a la Información y siempre a través de valores como el respeto, honestidad, responsabilidad, lealtad, imparcialidad, objetividad y veracidad.

QUINTANA ROO. Crea al Instituto de Transparencia y Acceso a la Infor-

mación Pública de Quintana Roo, órgano autónomo y con patrimonio propio.

SAN LUIS POTOSÍ. Cuenta con un órgano de autonomía patrimonial y de operación, llamado Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información de San Luis Potosí.

SINALOA. Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, un órgano no sectorizable.

SONORA. Crea el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, un órgano que es parte del Congreso del Estado, pero que cuenta con su propia autonomía.

TABASCO. Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propio.

TAMAULIPAS. Es el único estado que no cuenta con un órgano garante de Acceso a la Información denominado Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas.

TLAXCALA. Cuenta con un órgano autónomo que se encarga de promover e investigar y practicar el derecho de los gobernados a obtener el Acceso a la Información Pública, denominado Comisión de Transparencia del Estado de Tlaxcala.

VERACRUZ. Llamado Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, es un organismo que cuenta con patrimonio propio y tutela el Derecho a la Información

YUCATÁN. Es un organismo público con personalidad jurídica propia, dotado de autonomía y que recibe el nombre de Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

ZACATECAS. Cuenta con la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatcas, órgano público, descentralizado, con autonomía en decisión, organización y que tutela el Derecho a la Transparencia.

10. CONCLUSIÓN

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, fue aprobada en abril del 2002, por la Cámara de Diputados y 6 días después por la de Senadores. Jürgen Habermas nos recuerda que con ella “ha sido posible el surgimiento de distintas opiniones públicas en un diálogo abierto y que han extendido su influencia a las deliberaciones

de las instituciones democráticamente influyendo de manera directa.”

La creación de esta ley, se dio por la constante incógnita sobre el pobre diálogo entre el Ejecutivo y los ciudadanos, puesto que existía una muy carente información pública y privada. Y es por ello, que se tomaron en cuenta como base los siguientes 10 principios:

1. El Acceso a la Información Pública es un derecho humano.
2. La información pública es de las personas, y ellos deben poder requerirla y usarla.
3. Los poderes del Estado deben de estar obligados a la Transparencia y Rendición de Cuentas.
4. Los costos de dichas investigaciones deben de ser económicos.
5. La información que entrega el Estado debe ser cierta y correcta.
6. Deben de establecerse las excepciones de Acceso a la Información.
7. La existencia de un órgano autónomo que promueva y resuelva las controversias.
8. Los órganos del Estado con un gasto público deben rendir cuentas sobre la utilización de los fondos administrativos.

La ley fue creada con tres objetivos principales:

- Crear un marco normativo que asegure el Acceso a la Información.
- Aumentar el Combate a la Corrupción.
- Aumentar la Participación Ciudadana.

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, consta de 4 títulos, 64 artículos y 11 transitorios, partiendo de tres temas principales:

- La obligación de los órganos del Estado a permitir a los ciudadanos conoce de información que les permita conocer sobre las funciones, resultados, estructura y recursos.
- El derecho de los particulares a requerir información a los sujetos obligados a través de un procedimiento detallado.
- La creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación.

Sin embargo, para poder obtener esta información, debemos entender que existe información reservada e información confidencial. La primera es aquella que no se puede publicar sino hasta que pasa un tiempo ya de-

signado o que se extingan las causas que originaron su clasificación, incluyendo información como la que pueda comprometer la salud o integridad física de una persona, seguridad nacional, pública, de defensa nacional, o aquella que pueda dañar la economía del país. La información confidencial es aquella que los particulares entregan a la autoridad y que sólo puede publicarse con el consentimiento expreso de dicho particular. Sin embargo, no basta con que la autoridad diga qué información es reservada o confidencial, sino que debe de existir un elemento de daño que al acto de divulgarlo, pueda afectar las funciones del Estado, poner en peligro la vida, la seguridad o salud de una persona.

A la vez, dentro de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, se establece un capítulo donde se sanciona a los servidores públicos que no otorguen la información pedida, o que utilicen, destruyan u oculten información, también para los que actúen con negligencia, dolo o mala fe o finalmente para los que entreguen información que es considerada confidencial o reservada.

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* ha representado para México, un avance en la democracia, puesto que este Derecho al Acceso a la Información representa una figura jurídica que va a regular un derecho consagrado en nuestra Constitución, basada en la participación, información y diálogo. La ley mencionada, forma parte de uno de los varios requisitos para una democracia, puesto que para que el gobernado pueda participar de una mejor manera, debe de contar con una mayor información, un mayor conocimiento de lo que lo rodea. Por lo que la información debe de ser visible para el gobernado, que exista una seria Rendición de Cuentas y que la misma esté a la mano y acceso del ciudadano, puesto que además, el Estado está obligado a dar publicidad de sus actos. Se puede decir que este tipo de ley no va a garantizar una democracia, pero al menos si va a permitir decir, que no hay democracia sin una ley de esta relevancia.

El Derecho a la Información es una aportación y una herramienta que va a tener todo ciudadano para ir creando una cultura cívica y democrática, fomentando mucho lo que es el interés de saber qué sucede en nuestro alrededor, desde llegar a preguntarse ¿Qué escuela es la mejor en el territorio mexicano?, ¿cuántos diputados y quiénes representan a nues-

tro estado?, ¿qué tarifa maneja la CFE?, hasta preguntas como ¿Qué es lo que hacen nuestros funcionarios?, ¿en qué se gastan nuestros impuestos?, ¿cuánto gana un servidor público?; esto es lo que va a crear una mayor cultura y una enorme obtención de información y datos, para que el gobernado pueda opinar, e inclusive poder llegar a defenderse en algún problema jurídico, o hasta interponer un amparo.

Otro sector de la sociedad que puede beneficiarse mucho de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* son los medios de comunicación, puesto que puede ser una herramienta para mejorar la investigación periodística y obtener noticias certeras y confirmadas por un órgano del Estado, aumentado en ellos mismos que los ciudadanos aprecien la información que están conociendo y tengan oportunidad de comprar un medio de comunicación que valga la pena, y no sólo alguna llena de mentiras, chismes, rumores, o inclusive materiales manejados por el mismo gobierno.

Es por ello, que podemos decir que *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* ha comenzado una nueva etapa en México, puesto que a través de ella podemos llegar a conocer información que en ocasiones no estaba a nuestro alcance o que se negaban a entregarnos, y con ella poder estar más informados de todos los acontecimientos de nuestra sociedad, e inclusive poder participar o impugnar alguna situación que no sea conforme a derecho.

Es una ley que va a tratar de vigilar a los demás órganos para poder llevar una clara Rendición de Cuentas y una clara Transparencia en todos los actos, puesto que los que llevan a cabo las funciones de servidores públicos son gente como toda la sociedad, electos por la misma, y la cual espera resultados y acciones que beneficien a la colectividad y no sólo a los electos como funcionarios. Para que esta ley pueda llevarse a cabo de manera correcta, necesitamos principalmente la voluntad, la preparación de los funcionarios, su tiempo, el espacio y dejar de lado la tendencia de ocultar información, y es por ello, que la autonomía de la misma ley y los organismos encargados de llevarla cabo es muy importante, puesto que va a permitir que el órgano tenga una libre acción, participación e información, sin que algún órgano superior le establezca alguna situación que entorpezca la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

Si el órgano no tuviera autonomía y dependiera directamente de algún Estado, se tendría como juez y parte a la misma Comisión, puesto que serían ellos los mismos que interpondrían el Derecho al Acceso a la Información, como quienes diría qué es y qué no es lo que se debe de hacer público y entregarla. Como nos dice Jorge Islas “La información es una herramienta indispensable para la toma de decisiones personales y colectivas, de hecho, como lo han afirmado los principales pensadores políticos del siglo XX... la democracia no tiene sentido si antes no se cuenta con ... la publicidad y Transparencia del gobierno... ¿cómo se puede ejercer plenamente el derecho al voto, la salud, el trabajo, a la petición, a la asociación, a la libertad de expresión, si no se cuenta con información necesaria para tomar una decisión fundamental?”, tenemos que entender que entre más información tenga un gobernado sobre la situación que lo rodea, será más la posible participación y oportunidades que tenga el mismo dentro de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1973.
- CARRE DE MALBERG. R. *Teoría General del Estado*. FCE. México, 1948.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. y ESPINOSA, Lucero. *Compendio de Derecho Administrativo*. 4ª ed. Porrúa. México, 2000.
- GARCIA MORALES. *La impugnación de las normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional austriaca*, en Anuario del Gobierno Local.
- GROPPY, Tania, AMMANNATI, Laura, OLIVETTI, Marco. *Los Nuevos Rasgos de la Administración en Europa*. FUNDAp. Querétaro, México, 2004.
- IFAI. *El Derecho de Acceso a la Información en México: Conceptos y procedimientos*. IFAI. México.
- JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*. Albatros. Buenos Aires, Argentina, 1946.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Ley Federal de Procedimientos Administrativos, Comentada*. 3ª ed. Porrúa. México, 1999.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. 2^a ed. FCE. México, 2001.

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

PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Porrúa. México, 1954.

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

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer curso de derecho administrativo*. 2^a ed. Porrúa. México, 2000.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. FORMAR CIUDADANOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Breves reflexiones políticas

ÉDGAR BAUDELIO MARTÍNEZ MORALES*

SUMARIO

1. Introducción. 2. Ciudadanos y corrupción. 3. Ciudadanos y formación moral. 4. ¿Qué ciudadano? 5. *Cartilla Moral* de Alfonso Reyes. 6. Conclusiones. 7. Sobre este ensayo.

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción se ha vuelto una condición casi cultural de nuestras relaciones, sean éstas económicas, políticas o sociales. La forma clásica de corrupción de todos conocida, es la de ofrecer un beneficio económico a la persona que ostenta algún cargo de poder sea un micropoder o un macropoder,¹ no importa; lo que importa, es obtener el beneficio cualquiera que sea. Pasar una materia, evitar una multa de tránsito, dar velocidad a un trámite, ganar alguna licitación, pasar la fila y otras pequeñas muestras de corrupción. Es decir, se asume que conductas mínimas, como las señaladas, no ocasionan ningún daño al colectivo y sí se avanza en lo requerido.

Históricamente, la corrupción ha sido, por desgracia, una realidad cotidiana. El pensador florentino Nicolás Maquiavelo ya explicaba con bastante claridad en *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*,² que

* Especialidad en Historia y Filosofía Política y Candidato al Grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ FOUCAULT, Michel. *Microfísica del poder*. Ediciones de La Piqueta. Madrid, 1992.

² MAQUIAVELO, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid, 2000, pp. I-17, 18, 42.

fácil era corromper a los hombres. Bastaba con lo más básico, ofrecer una buena cantidad de florines para doblar su virtud, hasta el ofrecimiento de reconocimiento público de blasones conquistados en guerras no peleadas, por vencer una virtud a todas luces dudosa y siempre dispuesta al mejor postor.

Por lo que toca a las instituciones, no salen mejor libradas que sus dirigentes. En ocasiones los titulares de las mismas, hablando en su nombre, acceden a realizar actos y acciones que están en contra del bien para lo que fueron creadas. Aplicar leyes no claras, cobrar costos elevados por sus servicios, dejar de cumplir con sus encargos legales, actuar más por el beneficio particular que por el colectivo. Es decir, se corrompen en sus objetivos, las instituciones de justicia defienden a quién ofrece más por “voltrear la mirada”, las instituciones económicas se ensañan con un pequeño contribuyente dejando a las grandes empresas en paraísos fiscales óptimos, a un obrero se le niegan sus más elementales derechos pero los patronos exigen beneficios insultantes.

Señalar las causas de este fenómeno convertido casi en práctica cultural, no es fácil. Son diversas causas las que hacen posible su práctica. Desde leyes mal pensadas y mal redactadas, hasta una formación básica en asuntos cívicos. De igual manera, su solución no es cosa de Merlin, de Harry Potter o del héroe del momento. El tiempo, difícil amo de los hombres, es otro factor que se debe considerar. Pensamos que la solución de manera necesaria debe pasar por una *formación* educativa y ciudadana de los hombres que viven en sociedad. Una solución que tenga un fin determinado: un ciudadano en la extensión política, cívica y moral.

2. CIUDADANOS Y CORRUPCIÓN

Si existiera una formación ciudadana en valores políticos y morales, entonces la corrupción sería un asunto de menor importancia en la sociedad. Durante muchos años la escuela pública desapareció de sus contenidos la cultura cívica y la formación ética, dando por sentado que los textos de ciencias sociales ayudarían en la tarea de dotar de conciencia pública a los infantes y niños que por fortuna asistían a los centros escolares. En este nuevo ciclo escolar se reincorporan contenidos en el sentido de educación y formación cívica y ética.

Los diferentes índices de corrupción colocan a México en los deshonrosos primeros lugares, las encuestas internas que se aplican a nivel nacional dan cuenta de este asunto. Muchas de las empresas privadas que trabajan con los gobiernos, en sus tres niveles, destinan una partida de su presupuesto para otorgar pagos extras por alcanzar un arreglo sobre cierto bien que ofertan al gobierno. Por cierto, se ofrece a precios tres veces mayor que su precio normal.

Los analistas políticos Donatella de la Porta e Yves Mény, del prestigioso Instituto Universitario Europeo de Florencia, definen a la corrupción como: "...un intercambio clandestino entre dos mercados, el político y/o administrativo y el mercado económico y social".³ Este intercambio se entiende como el obtener ventajas sobre otros individuos que buscan el mismo bien o servicio. Estas ventajas se ofrecen sobre un beneficio económico inmediato por parte de quien acepta dar ventaja y un beneficio material-económico superior de quien ofrece la ventaja.

Si bien es cierto que ninguna sociedad en ningún tiempo ha logrado abatir estas conductas, también es cierto que su reducción se traduce en mejores niveles de vida, en sociedades más justas y en intercambios sujetos al esfuerzo y al mérito de trabajo.

Estas prácticas de corrupción se presentan entre individuos que no han sido formados para ejercer como ciudadanos. El ciudadano se entiende como un individuo que, viviendo en sociedad, quiere hacer una comunidad. Es decir, en donde el interés público domine sobre el interés particular. Formar ciudadanos debe ser el punto inicial de una estrategia de Combate a la Corrupción, durante un largo lapso de tiempo y en varios frentes. El ciudadano actual debe conocer varios saberes: un saber legal, un saber histórico, un saber tecnológico, un saber humanista y un saber medio ambiental.

La corrupción dejó de ser una práctica aislada y se convirtió en práctica cotidiana. El desconocimiento de varios saberes también propicia la descomposición social. En muchas ocasiones una leve falta de tránsito, que se sanciona con una amonestación, se vuelve todo un espectáculo de negociación entre el agente de tránsito y el infractor. El infractor, que no

³ DE LA PORTA, Donatella y MÉNY, Yves. "Democracia y corrupción", en *Metapolítica*, núm. 45, enero-febrero, 2006, p. 38.

es ciudadano, prefiere “ponerse la del puebla” y evitar acudir a realizar un trámite tardado y enredado.

En sentido contrario un ciudadano aceptaría la amonestación, el agente de tránsito actuaría con responsabilidad y es probable que la falta no se vuelva a cometer. En este hipotético caso estamos ante la acción de una formación del ciudadano. Es decir, el ciudadano como el funcionario público aceptarían un fin superior como el más propicio para la comunidad: el respeto a una norma mínima establecida de convivencia por respeto a un orden que regula el tránsito vehicular, de no hacerlo así, los accidentes, congestionamientos y recuerdos del 10 de mayo serían una situación permanente y estable.

Formar ciudadanos tiene que ver entonces con un proceso que se inicia en la infancia, se refuerza en la adolescencia y se consolida en la vida adulta. Si bien los esfuerzos por impulsar la vida cívica, la formación ética y ciudadana, tienen avances importantes, no es asunto único de la Secretaría de Educación Pública, de las secretarías estatales del ramo, o de los institutos electorales locales o de los de Transparencia. En años recientes hemos visto un esfuerzo importante del IFE por acercar a los individuos a los asuntos electorales, tarea que realizó acompañada de una formación cívica mínima, sustituyendo en gran medida la ausencia de programas oficiales sobre el tema.⁴

Esta formación inicial cívica se estacionó en el conocimiento y “participación ciudadana” en los asuntos electorales. Por mínima que parezca la tarea encomendada se hizo mucho por procurar involucrar a “los ciudadanos” en los asuntos electorales. Es mejor tener participación en los asuntos electorales que no tenerla. Sin embargo, lo electoral no puede soportar todo un proceso de cambio político como el que se supone se vive en México.

Nos hemos dado cuenta que la democracia no es todo lo electoral. La democracia quiere ciudadanos activos, participativos, corresponsables e informados. Esta tarea de ser ciudadano no es únicamente de las ONG’s, de los sindicatos, de las organizaciones y organismos electorales, o de los institutos de Transparencia y Acceso a la Información. Por lo general, sus miembros tienen el privilegio de conocer al menos dos o tres saberes de los

⁴ *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México.* Miguel Ángel Porrúa-IFE-SEP-SEGOB. México, 2002.

antes mencionados. Pero el grueso de la gente, de los individuos que viven en sociedad, poco conocen y menos han sido formados para ejercer como ciudadanos, por lo tanto, la comunidad es y sigue siendo una utopía.

La comunidad es ese lazo de unión entre ciudadanos que han adquirido esta categoría y que la ejercen para procurar la felicidad pública. La felicidad pública es una vieja idea de la época clásica griega y latina. Aspirar a ese ideal debe ser un camino por recorrer.

El proceso de formación ciudadana debe comenzar en la escuela primaria, continuar en la secundaria y concluir en la universidad, pasando por la preparatoria, incluir saberes que lleven a una sana práctica ciudadana será un inicio. Pero sin olvidar que por el proceso mismo de educación muchos niños, jóvenes y adultos no alcanzan el nivel educativo universitario. Entonces, los organismos autónomos e independientes deben procurar continuar con esta formación ciudadana que se propone.

Los saberes ciudadanos deben incluir una primera etapa de valores y virtudes que ayuden a formar la comunidad. De saberes legales y jurídicos, de saberes de historia patria, de formas de gobierno, de saberes electorales y de división de poderes. Es decir, procurar en todo momento una formación para vivir y convivir en la ciudad.

El “ser” ciudadano se explica como un conjunto de saberes puestos en práctica por tener conciencia de ellos, no por la misma razón de ciudadano sino por un conocimiento de las ventajas públicas que tiene actuar como tal.

En concordancia con Emmanuel Levinas,⁵ quiero *Ser* en virtud con *Otro*. En el sentido ciudadano, *Ser* por saber que el *Otro* también cumple con ordenamientos superiores que buscan una convivencia superior en cuanto al sentido de ciudad.

Este *Ser* en cuanto a *Otro*, me permitirá tener plena conciencia de la *Comunidad*, en sentido de convivencia, para procurar la felicidad pública. El *Ser* en cuanto a la *Comunidad*, significa ser Ciudadano, tal como lo explica el pensador italiano Roberto Esposito.⁶

Así pues, hay corrupción porque no hay ciudadanos, no hay ciudadanos por ausencia de una formación, no hay comunidad por la ausencia de un sentido de felicidad pública.

⁵ LEVINAS, Emmanuel. *Humanismo del otro hombre*. Siglo XXI Editores. México, 1987.

⁶ ESPOSITO, Roberto. *Comunitas*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina, 2003.

3. CIUDADANOS Y FORMACIÓN MORAL

Hemos dicho que el ciudadano se expresa como tal en la plaza pública, en la ciudad, en la moderna ágora que debe ser la democracia. Pero esta formación sería incompleta si no existiera esa parte personal, particular y única de una formación en costumbres, virtudes y cualidades internas, necesarias para una expresión pública. Sin querer ser el Padre Ripalda o el moderno Carreño, es necesario que el ciudadano, antes de saltar a la arena pública, tenga una formación en su “alma” en “comportamiento”, en “las buenas costumbres”, no tanto para ser un moralista recalcitrante y ciego a nuevas formas de convivencia, sino porque lo público es reflejo de lo privado.

Esta formación interna que se expresa en comportamientos privados vendría a ser el complemento ideal de un ciudadano activo. La primera educación o formación que se tiene es la que se recibe en casa. Nuestro actuar público es reflejo de esa primera forma de hacer, ver y sentir las cosas. Desde el saludo matutino, el comportamiento en la mesa a la hora de comer y hasta la oración al Creador antes de dormir, son elementos básicos de educación y buenas costumbres. Visto de esta manera, se pensaría que se trata más de una educación en costumbres que en una educación moral, no es así.

Una formación en valores morales: como el respeto, el buen decir, el buen hacer, el compromiso con una forma espiritual de vida a través de creencias religiosas, el sano esparcimiento, la limpieza y el procurar una buena salud, son el primer paso para proyectar una comunidad en armonía y completa. Las responsabilidades internas caseras son una primera forma de tomar conciencia que lo público es eso, “público”, en el que a todos nos conviene cumplir con los ordenamientos.

Crear en un *Ser* superior ayuda en la creación de un código moral de convivencia, tener y procurar una buena salud a través del deporte y el esparcimiento, permite, incluso, contribuir en servicios médicos menos riesgosos. Por ejemplo, el problema de la obesidad ocupa el segundo lugar en los índices de salud pública, después de la diabetes, esto ocasiona una carga fiscal y económica mayor en la prestación de servicios médicos. En el respeto y cuidado del medio ambiente, separar en casa la basura ya es de gran ayuda para que en público se asuman conductas que privilegien

el interés general. Otro problema de salud pública que tiene varias aristas es el consumo de drogas. ¿Algún investigador serio ha cuantificado cuáles son los valores de consumo al interior de los hogares mexicanos? La sorpresa será mayúscula.

Las campañas públicas de combate al problema de la drogadicción y el alcoholismo combaten las consecuencias, no las causas. Atacar el problema desde casa será sin duda una campaña exitosa. Si tu hijo no te ve consumir drogas o alcohol, difícilmente lo probará en lugares públicos; sin ser ingenuo, en varios casos, el experimentar con drogas o alcohol es asunto de valentía o aceptación en los círculos juveniles, y ante eso, la formación moral necesaria en los ciudadanos vendrá a ser parte de la solución.

La formación moral no debe ser una camisa de fuerza que niegue expresiones nuevas, convivencias sexuales o religiosas opuestas a las creencias internas de una familia, la educación moral deberá ser fincada en valores universales privados y públicos como la tolerancia, la libertad, la solidaridad, entre otros. Tener una formación moral no implica señalar por la diferencia o sancionar por las costumbres. Si la formación moral que se propone llega a lastimar o señalar por formas de vida modernas o diferentes a la nuestra, entonces, no es una formación moral sólida.

La formación moral propia de un ciudadano que busca vivir y convivir en una comunidad será tolerante, abierta, incluyente y solidaria.

Uno de los delitos públicos que más ventajas tiene para los delincuentes que lo promueven es el secuestro. En estos días, el caso del niño Fernando Martí, ha conmovido el alma de los ciudadanos. El delito es grave en sí mismo, es más grave su desenlace. Matar al niño Martí habla de una ausencia total de formación moral, ya no ciudadana. Recibir la cantidad que se reclamó y así asesinar a un inocente es muestra clara de que en lo público como en lo privado se ha fallado. Aparte de asesinar al niño Martí se hizo lo mismo con su chofer y un guardaespaldas permanece vivo de manera milagrosa pero en condiciones graves. La ausencia de escrúpulos propios de la formación moral, brillan por su ausencia entre los delincuentes.

No hacemos apología de delincuentes con formación moral, tal vez no entrarían dentro de esta clasificación, verdad de Perogrullo. La preocupación que nos ocupa es que entre seres humanos, pensantes y semejantes,

se cometen actos tan bajos en contra de inocentes. No existe una mínima idea de acciones y actos justos. Es claro que el problema Martí es así. Ese acto es un ejemplo de cómo la ausencia de una formación ciudadana que incluye lo moral, ha propiciado este clima de violencia e inseguridad nacional.

Desde hace muchos años se apuesta por condiciones económicas sanas teniendo como base modelos económicos extranjeros, bajo el discurso de que si no se privatiza tal o cuál industria, tal o cual servicio, de manera irremediable seremos parte de un quinto mundo sin desarrollo y todos amolados. Es el discurso del miedo económico: o la economía o nada. Los economistas bien pueden decir la economía soy yo. La economía ha fallado y lo que impera es una ley de la selva.

El discurso económico ha dominado buena parte de los últimos veinticinco años el debate público, dejando de lado otras preocupaciones nacionales y hoy, que el narcotráfico, la delincuencia y las venganzas están a flor de piel, se vuelve los ojos a la educación, la formación moral y por ende, a la ciudadana. El panorama que se observa no es el propicio. No se construyó lo necesario para fortalecer la convivencia sana y armónica.

La difícil tarea de formación ciudadana tiene que ver con saberes públicos necesarios para impedir esta difícil realidad que hoy nos aqueja y nos preocupa. El panorama se vuelve difícil, ya que los ejemplos públicos brillan por su ausencia. Salvo los casos de siempre, los personajes públicos y las instituciones, no procuran ejemplos de conducta pública recomendable.

Cuántas veces se ha escuchado decir “ya no hay moral” para calificar conductas sociales actuales propias de la modernidad, pero no se castiga así a los delitos de cuello blanco o las ganancias sin pago del respectivo impuesto; a los empresarios que logran ventajas se les conoce como “exitosos”. No, es parte de lo mismo, una sociedad corrupta en lo público y en lo privado. Carente de una formación ciudadana plena.

Queremos entonces un ciudadano identificado con valores públicos que son un reflejo de valores morales privados. Ciudadano pleno que respeta al *Otro*, que es *Otro* en lo público como en lo privado. Que cumple con lo que dice, que se compromete con valores universales conocidos. Que quiere ser parte de una comunidad. Una comunidad no perfecta pero

si vivible, armónica, solidaria y en paz. En donde la libertad personal y de empresa sea una realidad pero consciente de que se vive en comunidad. Que se involucra en lo público y se compromete en lo privado. Que conducta pública y conducta privada son una sola.

Hasta este 2008 somos “ciudadanos imaginados”.⁷

4. ¿QUÉ CIUDADANO?⁸

Hemos anotado que el ciudadano pleno y completo debe ser un agente activo por conciencia de distintos saberes. ¿Qué necesita saber una persona para actuar como ciudadano? ¿Qué cualidades o capacidades debe dominar para ser un activo miembro de su comunidad? ¿La formación cívica es sinónimo de una formación ciudadana?

De manera breve quisiera ponderar algunos saberes que debe dominar este moderno ciudadano para asumir su categoría en una comunidad.

4.1. UN SABER JURÍDICO-LEGAL

En un país azotado por la violencia, la corrupción y la falta de oportunidades, conocer de manera mínima el marco legal en que se sustentan los derechos de los ciudadanos nos permitirá transitar de una ciudadanía inactiva a una activa. No es necesario conocer todo el orden jurídico nacional, pero sí es necesario tener nociones básicas de derecho. A qué autoridad acudir en caso de robo, secuestro o violación, cómo poner una demanda, entre otros. Saber realizar un trámite legal o administrativo ante la autoridad correspondiente.

⁷ Se hace un juego de palabras con el título de la obra de ESCALANTE, Fernando. *Ciudadanos Imaginarios*. El Colegio de México. México, 2002.

⁸ En distintos saberes véase:

ANTAKI, Ikram. *El manual del ciudadano contemporáneo*. Planeta-Booket. México, 2004.

BAILEY, John. “¿Qué es cultura de la legalidad?”, en *El Universal*. México, 16 de julio de 2007, p. A-18.

CACCIARI, Massimo y MARTINI, Carlo María. *Diálogo sobre la solidaridad*. Herder. Barcelona, 1997.

HÖFFE, Otfried. *Ciudadano Económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo*. Katz Editores. Buenos Aires, Argentina, 2007.

NUSSBAUM, Martha. *El cultivo de la humanidad*. Editorial Andrés Bello. Barcelona, 2001.

VILLORO, Luis. *Los retos de la sociedad por venir*. Fondo de Cultura Económica. México, 2007.

4.2. UN SABER HISTÓRICO

En esta etapa de las identidades nacionales y de lo global, conocer nuestro pasado es necesario para no perdernos en este mundo moderno en que se piensa que hoy somos ciudadanos del mundo cuando se niega lo local, se piensa que estar en un pueblo es sinónimo de retroceso. En el mundo actual, “la aldea” es lo básico. Se es universal desde lo particular. La historia del “pueblo” como manifestación de cultura, identidad y distinción es de lo que se llena la historia nacional y la universal.

4.3. SABERES UNIVERSALES

El tener una idea mínima de otros pueblos, otras historias y logros de otras manifestaciones culturales es necesario para saber cómo estamos en el mundo. Entender otras formas de vida, otras culturas y otras manifestaciones, amplían nuestro criterio y nuestro entender. Saber de otros es saber de nosotros mismos.

4.4. SABER POLÍTICO

Para ser un ciudadano activo y pleno, es importante distinguir niveles y formas de gobierno, tener idea de las definiciones que acompañan esta nueva forma de convivencia política, en este caso en México: democracia, participación, partidos políticos, sindicatos, actores sociales y políticos, medios de comunicación. Tener conciencia y estar enterado de las fechas de elección, las propuestas, los problemas y las soluciones posibles, asistir a una manifestación, afiliarse a algún partido, en fin, ser parte activa de los cambios políticos.

4.5. SABER ECONÓMICO

Del bienestar y trabajo nace en gran medida la responsabilidad pública, trabajar o emplearse es principio básico para una seguridad en servicios y bienes. Ya sea ser un empresario o un obrero, contar con recursos, con un empleo digno y bien pagado es una especie de seguro para poder transitar a otras ocupaciones.

4.6. SABER TECNOLÓGICO

Los avances en tecnología se conocen a diario, lo que hace un año era novedad hoy es obsoleto, la tecnología avanza a pasos agigantados. Es necesario

e indispensable estar enterado de estos avances, ya que nos permiten hacer cosas “más” fáciles, “más” rápido y de manera “más” económica. El “más” no necesariamente significa mayor bienestar pero sí implica ventajas.

4.7. SABER CULTURAL

En este mundo multicultural y de múltiples expresiones e ideas originales que ocurren en los pueblos, es necesario saber otras ideas artísticas, manifestaciones culturales, apreciación de otras lenguas, de otras formas y maneras de acercarse a lo material y a lo espiritual.

4.8. SABER AMBIENTAL

No es una moda tener conciencia de que la tierra es nuestra primera casa, el deterioro del ambiente se manifiesta de manera imparable. La conciencia y actuación en esta materia es urgente. Estamos acabando con la casa de todos.

4.9. SABER MORAL

En el apartado anterior, se explicó de manera amplia el tema. No tener una formación y un saber moral es un signo de que nuestro compromiso con el ser humano está incompleto.

4.10. SABER COMUNITARIO

El saber y tener idea de una conciencia comunitaria es saber qué se quiere como país, tener un sentido de pertenencia a la comunidad, tener idea de un camino a seguir para llegar al ideal comunitario. Un ideal comunitario en sentido de identidad colectiva, de bien común y de interés general. Actuar por un simple beneficio personal es ignorar una idea de Ser en comunidad.

Este decálogo es un ideal para transitar, no es una receta. Se trata de conjugar en distintos niveles y de distintas maneras estos puntos que hoy se suponen como posibles y deseables para una aspiración en común.

Estos saberes se deben acompañar de valores universales aceptados, repito una vez más: tolerancia, justicia, libertad, igualdad, y solidaridad entre otros. No es algo que sucederá de manera mágica o en poco tiempo, es una apuesta a largo plazo, de manera sostenida, que ocupa a los di-

versos sectores sociales y actores públicos. Personas e instituciones comprometidas con un ideal de formación ciudadana. En la que los ejemplos públicos deben ser cotidianos y no aislados.

Así pues, un ciudadano que alcance esta categoría deberá, en distintos momentos, hacer posible la conjugación de estos saberes, de tal manera que le permitan construir comunidad. Alcanzar mejores niveles de bienestar económico y social, remontar los índices de participación en asuntos electorales, superar a la delincuencia por una mejor organización ciudadana, ser parte activa de una comunidad mundial y tener logros originales en ciencia y tecnología, serían indicadores de tener ciudadanos en concordancia con la comunidad nacional.

Es decir, una formación ciudadana capaz de superar la corrupción pública y privada de la sociedad.

5. *CARTILLA MORAL DE ALFONSO REYES*

Los organismos independientes⁹ y/o autónomos en la apreciación de March y Olsen,¹⁰ entre otras funciones deben “educar” a los ciudadanos. No solamente brindándoles servicios básicos de su competencia, sino proporcionándoles información clave, precisa y oportuna para que el ciudadano se forme una opinión completa con bases sólidas. Es decir el ciudadano debe tomar un papel principal en esta tarea de transitar de una sociedad a una comunidad.

Esta “educación”, que nosotros la hemos entendido como formación, tiene que ver, aparte de los datos, fechas y leyes, con una formación ciudadana que active el compromiso público de una mejor comunidad.

Esta reflexión ensayística se alimenta de manera central, de un pequeño y breve texto que hace honor a su sabiduría, *Cartilla Moral* del insigne escritor y polígrafo mexicano Alfonso Reyes.¹¹

Dice don Alfonso que escribió el texto para acompañar la formación educativa en los años cincuenta, las famosas campañas de alfabetización, sobre todo, en las zonas rurales. Se trataba de fortalecer con nociones de so-

⁹ AKERMAN, John. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. Siglo XXI Editores. México, 2007.

¹⁰ G. MARCH, James y P. OLSEN, Johan. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997, p. 254.

¹¹ REYES, Alfonso. *Cartilla Moral*. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.

ciología, antropología y política, las lecciones escolares y primeras letras de los alumnos. El texto es una hermosa y bien lograda expresión de sencillez, humildad y riqueza conceptual, propia de un sabio. La influencia y lectura de los clásicos es notable pero discreta. Se divide en catorce lecciones, que en su brevedad dispone de un auténtico tratado ético, moral y político.

En su primera lección desarma: “El hombre debe educarse para el bien”.¹² Que a diferencia de los animales, cuenta con una moral que lo eleva a lo humano. Es decir, tiene conciencia del bien, de lo justo, de lo bueno. Esta moral es un pequeño código o una “constitución no escrita, cuyos preceptos son de validez universal para todos los pueblos y para todos los hombres. Tales preceptos tienen por objeto asegurar el cumplimiento del bien, encaminando a este fin nuestra conducta”.¹³

Cartilla Moral tiene dos horizontes de la formación humana para el bien: el privado y el público. No puede haber moral pública sin una moral en lo privado. Las prendas que adornan una formación moral son a través de “respetos” o virtudes que se deben conocer, poseer y sobre todo practicar.

El primero de los respetos es: el respeto a nuestra persona, en cuerpo y alma, y de éste se desprende el segundo: el respeto a mi familia. De manera posterior en la teoría de los círculos concéntricos como los llama don Alfonso, es el respeto a la sociedad humana en general, después a la patria, a la especie humana y por último, adelantado a todos, el respeto a la naturaleza que nos rodea.

Se trata entonces de una moral que encadena por el comportamiento para el bien, decir y hacer cosas buenas es una apuesta por trascender ese primer círculo y trascender en sentido humano de cultivar todas esas virtudes que han sido enumeradas. Cada una de manera independiente tiene su dificultad y su propia validez. Pero en su conjunto representan una “constitución” que sirve de guía para el bien vivir. En el pensamiento de don Alfonso se escucha la idea griega: un bien para la felicidad pública.

Cartilla Moral, en el contexto actual, busca entonces dos ideas básicas: una formación para la comunidad que supera la corrupción pública y privada que aqueja a nuestra sociedad, y segundo, los organismo autónomos e independientes como los institutos electorales, de derechos humanos o

¹² *Ibid.*, p. 17.

¹³ *Ibid.*

de Acceso a la Información y Transparencia gubernamental, deben contribuir en esta formación. Es decir, *Cartilla Moral*, debe ser difundida a un amplio público. Sus virtudes han quedado de manifiesto.

Don Alfonso Reyes, muestra toda su sabiduría al enumerar para todos, estos saberes o respetos morales que deben ser guía del hombre en su actuar. Destaca la visión sobre el respeto a la naturaleza, hoy convertida en medio ambiente sostenible. La influencia griega y latina en don Alfonso, es un horizonte que cobra vigencia. El estudio y difusión de los autores clásicos es necesaria para una reforma educativa urgente, y clave para una formación ciudadana. Los ideales de democracia, república, respeto a las leyes y diversos temas políticos tienen su raíz en el ideal clásico. Gran parte del lenguaje político moderno tiene su origen en ideas de los pensadores políticos antiguos: Aristóteles, Cicerón, Quintiliano, Tito Livio, Herodoto y Tucídides, entre otros.

6. CONCLUSIÓN

La ausencia de una formación ciudadana ha ocasionado que el problema de la corrupción sea el dominante en una sociedad en cambio y en transformación. Esta formación ciudadana se piensa como un ideal que busca activar a los individuos y lograr un cambio en los asuntos públicos.

La conjugación de distintos saberes es necesaria para lograr formar un ciudadano pleno y activo. Saberes básicos y fundamentales que permitan al ciudadano actuar con responsabilidad y buen juicio.

Parte básica de esta formación ciudadana tiene que ver con una formación política y una formación moral. La primera, le permitirá tener información para decidir con responsabilidad pública y la segunda, con interés en la humanidad. La conjugación de estas dos características es el complemento ideal para transitar de la sociedad a la comunidad.

El establecimiento de la comunidad será producto de ciudadanos completos, en armonía y paz social.

Los ideales planteados por don Alfonso Reyes en su breve y luminoso texto *Cartilla Moral*, se suponen como una guía para iniciar este proceso. Los organismo autónomos e independientes deben cumplir con una tarea más: procurar formar ciudadanos con elementos más completos y datos más ciertos.

7. SOBRE ESTE ENSAYO

Siguiendo las recomendaciones de Italo Calvino en *Seis propuestas para el próximo milenio*, menciona la brevedad como una virtud. Además, don Alfonso Reyes ya nos mostró la riqueza y sabiduría de su breve texto. Este ensayo privilegia más la reflexión que el dato del ensayo académico.

Se siguen además las recomendaciones de Ambrosio Velasco para la confección de un texto de reflexión política, *Resurgimiento de la teoría política en el siglo XX: Filosofía, historia y tradición*. México, UNAM-IIF, 1999.

V. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MEXICANOS

ELIZABETH VÁZQUEZ BERNAL*
GUSTAVO JOSÉ CHÁVEZ ORTIZ**

SUMARIO

1. Nota introductoria.
2. Conceptualización de los derechos humanos y derechos fundamentales.
3. Antecedentes del Derecho a la Información.
4. Evolución constitucional del Derecho de Acceso a la Información Pública en México.
5. Ámbito de competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
6. Función de los organismos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública en México.
7. Reflexión final.

1. NOTA INTRODUCTORIA

El ensayo que presentamos tiene por objeto de estudio el *Derecho a la Información* como base del *Derecho de Acceso a la Información Pública*, el cual es un derecho fundamental de los mexicanos.

Para comprobar esta afirmación hemos construido una tipología conceptual de los derechos humanos y derechos fundamentales, con la fina-

* Licenciada en Historia por la Facultad de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), egresada de la Maestría en Derecho de la Información por la misma Universidad. Actualmente es Jefa del Departamento de Capacitación e Investigación del ITAIMICH.

** Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y con estudios de Maestría en Derecho de la Información por la misma Universidad. Actualmente es Asistente del Centro de Investigaciones Jurídicas (CIJ) de la UMSNH.

lidad de que la doctrina sea el primer fundamento para sostener nuestra hipótesis con anterioridad señalada. Posteriormente estableceremos un contexto jurídico, social y cultural de la aplicación de este derecho en México, país que vivió uno de los acontecimientos democráticos más importantes en el siglo XXI, la promulgación en el año 2002 de leyes que regularon el Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado mexicano.

Esta acción dio paso a la creación de órganos autónomos que serían los encargados de vigilar el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública en México, tanto a nivel federal como estatal.

Las atribuciones y las acciones que han desarrollado estos organismos en el territorio mexicano, le han permitido al país integrar paulatinamente el concepto y los beneficios del Derecho de Acceso a la Información Pública; ya que éstos se han responsabilizado no sólo de vigilar el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública, sino también de la difusión y divulgación de este derecho con la finalidad de integrar éste en el ejercicio del mismo en el consciente colectivo.

También abordamos el análisis del ámbito de competencia de las comisiones de Derechos Humanos, con la finalidad de establecer los límites en el ejercicio de sus funciones, lo cual nos permitió contar con una visión general de las acciones que deben realizar estos organismos en México.

El objetivo que se persigue con este trabajo es el de justificar jurídica y doctrinalmente que el ejercicio y difusión del Derecho de Acceso a la Información Pública debe correr a cargo de órganos especializados, siguiendo lo establecido en la Constitución Política Mexicana.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Es conveniente definir el concepto de *derechos humanos* y *derechos fundamentales* para conocer sus alcances, ya que la concepción que obtengamos de estas importantes figuras jurídicas nos permitirán reconocer la naturaleza del Derecho de Acceso a la Información Pública.

2.1. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos hacen referencia a facultades o capacidades del o los individuos, que aparecen como derechos subjetivos, donde los dere-

chos subjetivos no son una categoría exclusivamente jurídica. Y únicamente los derechos humanos pueden ser reconocidos como derechos cuando se encuentran positivizados, caso contrario son únicamente de carácter moral.

La expresión *derechos humanos* debe mantenerse para hacer referencia al conjunto de valores éticos de la personalidad que deben servir de fundamento y medida al Derecho positivo.

Una primera definición de los derechos humanos que podemos utilizar es la que los concibe como “el conjunto de facultades inherentes a la persona para su desarrollo como tal y su desenvolvimiento en la sociedad, mismos que manifiestan o plasman los requerimientos de los hombres y mujeres por la vigencia, respeto y protección de su dignidad, libertad e igualdad.”¹

Natarén Nandayapa definió los derechos humanos como “el conjunto de facultades e instituciones que concretan las exigencias de la dignidad, libertad e igualdad inherentes a la persona, al ser humano”.²

Además, este autor no omite resaltar que la expresión derechos humanos pertenece a una categoría axiológica, en lo cual coincide plenamente con Peces-Barba Martínez, quien considera que los derechos humanos aluden “a una pretensión moral fuerte que debe ser atendida para hacer posible una vida humana digna”.³

Por lo tanto, los derechos humanos son parte del dominio de la moral y son normas que buscan proteger ciertos bienes que se consideran inherentes a la naturaleza humana, como la dignidad, la libertad y la igualdad, pero carecen por sí solos de la bilateralidad, la coercibilidad, la heteronomía y la exterioridad propias de las normas jurídicas.⁴

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Diccionario jurídico mexicano*. IIJ-UNAM. México, 1999, p. 575.

² NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F. *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México, estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. CNDH. México, 2005, p. 9.

³ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Lecciones de derechos fundamentales*. Dykinson. Madrid, 2004, p. 20.

⁴ Véase KELSEN, Hans. *La teoría pura del derecho*. Época. México, 2006, pp. 37 a 49, y GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. 55ª ed. Porrúa. México, 2003, pp. 15 a 24.

2.2. CONCEPTO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

“En el uso doctrinal *derechos fundamentales* aparece según A. E. Pérez Luño, como derechos humanos constitucionalizados, como los principios inspiradores de la ideología de cada ordenamiento y como síntesis de los derechos liberales y sociales, [...] de forma que los derechos fundamentales serán los derechos positivados a nivel interno y los derechos humanos aludirán a los derechos naturales positivados en las declaraciones y convenciones internacionales, así como, aquellas exigencias básicas que no han alcanzado un estatuto positivo jurídico.”⁵

Para A. E. Pérez Luño, los derechos fundamentales son una especie dentro del género de los derechos humanos. Cuando hablamos de derechos fundamentales estamos haciendo a una categoría jurídico-positiva.

“Derechos fundamentales aparecen como la expresión más idónea para significar la relevancia moral de una idea que compromete la dignidad humana y sus objetivos de autonomía moral y también la relevancia jurídica que convierte a los derechos en una norma básica material del Ordenamiento, y sus instrumentos necesarios para que el individuo desarrolle en la sociedad todas sus potencialidades. Los derechos fundamentales parecen vinculados a la idea de la Constitución, en otras palabras son *derechos constitucionales*.”⁶

Para complementar la definición de derechos fundamentales que se está construyendo en este apartado, recurriremos a las palabras de Gómez Alcalá, quien los considera como “un conjunto de derechos que son imprescindibles al hombre para su desarrollo y para un auténtico Estado democrático de Derecho, así, en este sentido, la connotación *iusnaturalista* se elimina completamente y predominan los derechos por su contenido valorativo y jerarquía que tienen por parte del legislador, dándoseles un tratamiento especial.”⁷

⁵ BARRANCO AVILÉS, M^a del Carmen. *El discurso de los derechos. Del problema terminológico al debate conceptual*. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Complutense de Madrid-Dykinson. Madrid, 1996, p. 23.

⁶ *Ibidem*, 36.

⁷ GÓMEZ ALCALÁ, R. V. “La Ley como límite de los derechos fundamentales”. México, 1977, p. 5. Citado por PÉREZ PINTOR, Héctor, *Derecho a la información, acceso a la documentación administrativa y al patrimonio cultural. Un estudio comparado México-España*. UMSNH. Colección Política y sociedad. México, p. 26.

Según Schmitt en su obra *Teoría de la Constitución*, los derechos fundamentales son “aquellos que pueden valer como anteriores y superiores al Estado, aquellos que el Estado, no es que otorgue con arreglo a sus leyes, sino que reconoce y protege como dados antes que él, y en los que sólo cabe penetrar en una cuantía mesurable en un principio, y sólo dentro de un procedimiento regulado.”⁸

Como podemos ver, estos autores coinciden en que los derechos inherentes al ser humano son necesarios para la vigencia y el respeto de la dignidad humana, la libertad y la igualdad, elementos que requieren del reconocimiento del Estado para ser considerados como fundamentales. En otras palabras, derechos fundamentales son aquellos “derechos humanos que son positivizados por un ordenamiento jurídico.”⁹

Podemos encontrar aquí la diferencia que existe entre los derechos humanos y los derechos fundamentales, la cual consiste en que, mientras que los primeros son sólo pretensiones morales tendientes a la protección de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, los segundos son parte integrante del derecho positivo que persigue la misma protección

2.3. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Las definiciones concentradas en el anterior apartado, nos permiten afirmar que un derecho necesita estar positivizado para ser reconocido como un derecho fundamental. Por ende, podemos aseverar que el Derecho de Acceso a la Información Pública, es un *derecho fundamental*. Para respaldar lo anterior, citaremos algunas jurisprudencias y tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se confirma nuestro dicho, tema central de este trabajo.

En jurisprudencia resuelta encontramos un término en el cual considera el Derecho a la Información como un derecho fundamental, “...Lo anterior encuentra su razón de ser en el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental a la información...”¹⁰

⁸ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Alianza. Madrid, 1992, p. 169.

⁹ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, p. 9.

¹⁰ Tesis S3ELJ 58/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*. Tercera Época, t. VIII, 2002, pp. 58-61.

Así mismo, el criterio de la siguiente tesis aislada reza de la siguiente manera:

“...reconocidos además en tratados internacionales y leyes reglamentarias, se encuentran vinculados y relacionados en la medida que garantizan a los gobernados el derecho, no sólo a que se les dé respuesta a sus peticiones por escrito y en breve término, sino que se haga con la información completa, veraz y oportuna de que disponga o razonablemente deba disponer la autoridad, lo que constituye un *derecho fundamental* tanto de los individuos como de la sociedad.”¹¹

Como se observa, estos criterios respaldan que el Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho fundamental, enunciado hecho por el máximo tribunal de este país.

3. ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La evolución humana trae consigo una reestructuración de sus relaciones sociales, las cuales están reguladas por el derecho. En este sentido, debemos hacer énfasis en el establecimiento de un contexto social y cultural en distintas épocas de la historia del hombre, siguiendo las recomendaciones del español doctor José María Desanter Guanter, considerado el padre del Derecho a la Información: “toda investigación que se proponga alcanzar una idea del derecho o de cualquiera de sus partes, ha de plantearse como una de sus tareas previas rastrear sus antecedentes históricos”.¹²

El devenir histórico del Derecho a la Información se encuentra en el tratamiento y diferenciación entre el pensamiento, la expresión oral y su expresión escrita, acciones que el ser humano realizó durante años sin proclamar estas libertades como un derecho.

Considerando que el precedente de la cultura en distintos campos es la civilización romana y la griega, iniciaremos comentando que en esta época no había ningún tipo de derecho ni ley que protegiera los textos escritos. Ya que para ambas culturas no existía diferencia entre el pensamiento, la

¹¹ Tesis I.40.A.435 A. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XX, 2004, p. 1589.

¹² DESANTES GUANTER, José María. *Fundamentos del Derecho de la Información*. Confederación Española de Cajas de Ahorros. España, 1977, p. 42.

expresión oral y escrita, y por lo tanto, estas culturas no identificaban el Derecho a la Información.

En los siglos siguientes, la legislación y la doctrina continuaron su evolución, pero sin contar con el reconocimiento del Derecho a la Información, situación que se debió al devenir sociológico que prevaleció hasta la Edad Media.

Sin embargo, el progreso social y político del ser humano fue el que impulsó el reconocimiento de la dignidad de la persona y la igualdad de los hombres, conceptos que dieron lugar a lo que Francisco de Vitoria denominó el *ius communicationis*, que no es más que el contemporáneo Derecho a la Información.

Un momento determinante que debe ser mencionado en este trabajo, es el surgimiento de las monarquías absolutas y la secularización del Estado. El siglo XV fue un momento coyuntural, ya que apareció en la historia del hombre la imprenta; máquina que le brindó al ser humano la facilidad de producir materiales escritos. Gracias a esto, en los siglos XVIII, XIX y XX, la idea de libertad individual a informar dejó de ser únicamente un privilegio de los poseedores del poder. Y el Derecho a la Información pasó a ser un derecho personal con impacto comunitario.

Antes de terminar con este bosquejo general es conveniente comentar que en México la construcción jurídica del Derecho a la Información ha sido lenta y paulatina, al paso de los años la Constitución y las leyes mexicanas han introducido aspectos relativos a dicha materia, iniciando con la libertad de expresión, imprenta, prensa y así, subsecuentemente se han ido integrando ramas informativas como lo es el cine, la televisión, la radio, el teatro, la *internet*, los archivos, el Acceso a la Información Pública y privada, la imagen, la protección de datos personales, etcétera. Temas que forman parte del catálogo de leyes que estudia el Derecho de la Información.

“Los antecedentes del Derecho a la Información en México se encuentran vislumbrados como libertades de información y expresión”,¹³ concep-

¹³ PÉREZ PINTOR, Héctor. *Derecho a la Información, acceso a la documentación administrativa y al patrimonio cultura, un estudio comparada México-España*. UMSNH. Morelia, Michoacán, México, 2004, p. 52.

tos que pueden ser ubicados en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* del 22 de octubre de 1814, artículo 40.¹⁴

El Derecho a la Información¹⁵ permite, por tanto, un reconocimiento a los sujetos universales, cualificados y organizados de la información, ya que esto faculta a cualquier ser humano para ejercer el derecho universal de investigar, difundir y recibir cualquier tipo de información.

Lo anterior, nos permite conocer la evolución del concepto del Derecho a la Información, el cual está reconocido internacionalmente como un derecho fundamental del ser humano por encontrarse positivizado a rango constitucional dentro del artículo 6º de nuestra Carta Magna, desde 1977.

3.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El reconocimiento jurídico de este derecho, la evolución tecnológica y la sociedad de la información abrió paso a la aparición del Derecho de la Información, ciencia jurídica que apareció gracias a lo que Desantes Guanter denominó como *precipitado histórico*,¹⁶ es decir, que esta ciencia nació de la idea del derecho humano a la información y de la maduración jurídica, política, cultural y social del ser humano.

Para acercarnos a los antecedentes constitucionales de este derecho citaremos tres constituciones cuyos aspectos medulares para nuestra materia prevalecen hasta la actualidad:

El primer antecedente constitucional que hizo referencia sobre el concepto de libertad de expresión y prensa fue la *Declaración del Buen Pueblo de Virginia*, del 12 de julio de 1776 en su artículo 12.¹⁷ Recordemos que Estados Unidos era una colonia inglesa y que los liberales de esa época tuvieron una gran influencia en lo sucedido en Francia y en otros países

¹⁴ Artículo 40. “En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir, y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública, u ofenda el honor de los ciudadanos”.

¹⁵ Es importante no confundir este concepto con el de Derecho de la Información, que es una ciencia jurídica universal y general que se encarga del estudio de los fenómenos jurídico informativos. Por lo tanto, el Derecho a la Información forma parte de esta rama del derecho, cuyo objeto es la información y el sujeto es la persona misma.

¹⁶ DESANTES GUANTER, José María, *op. Cit.*, nota 12, p. 84.

¹⁷ Artículo 12. “Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad, y que jamás puede restringirla un gobierno despótico”.

de Europa, ideas que por ende fueron importadas a América y que dieron como resultado la Independencia de Estados Unidos el 4 de julio de 1776.

De manera paralela, Tomás Jefferson redactó la *Declaración de Independencia de Estados Unidos*, que dio por supuestos fundamentales la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. En el año de 1791, se llevó a cabo la Primer Enmienda a la Constitución de este país, acción que trajo consigo el pleno reconocimiento de la libertad de expresión e información a través de la *Declaración de Virginia* y que hasta la fecha se encuentra vigente en el *Bill of Rights*.¹⁸

El segundo antecedente al cual haremos referencia es el caso francés que representó la maduración del pensamiento europeo durante la época de las monarquías, situación que dio lugar al reconocimiento de la dignidad humana y la igualdad del hombre, aspectos que fueron plasmados en los artículos 10 y 11 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* del 26 de agosto de 1789.¹⁹

El tercer documento constitucional que mencionaremos será la *Constitución de Cádiz*, promulgada el 19 de marzo de 1812, misma que garantizaba a la nación española el reconocimiento de la libertad de expresión en el Artículo 371.²⁰ Es importante recordar que esta Constitución tuvo vigencia pero no aplicación en México –país que era una colonia española que se encontraba en un movimiento revolucionario de Independencia.

En estas tres constituciones se reconoció la libertad de las personas de expresarse y como consecuencia, se aprobó la libertad de prensa e imprenta. Esta situación social, cultural y política se trasladó a los textos cons-

¹⁸ Enmienda I.

“El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”.

¹⁹ Artículo 10. “Nadie debe ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, a condición de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley”.

Artículo 11. “La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; en consecuencia, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a trueque de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.”

²⁰ Artículo 371. “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes”.

titucionales como se observó, acción que fue trasladándose a los textos constitucionales de todo el mundo.

3.2. *DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS*

Han existido una serie de reconocimientos supranacionales a este derecho pero el primero y más importante fue la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

Las guerras mundiales de 1914 y 1939, trajeron como consecuencia no sólo el establecimiento hegemónico de algunas naciones, sino que además provocó la inquietud mundial del reconocimiento y exaltación de los derechos y libertades de los seres humanos, preocupación que rindió sus frutos con la *Declaración de los Derechos Humanos* del 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada por 48 votos a favor y 8 abstenciones, reconociendo en su preámbulo los derechos humanos fundamentales.²¹

La trascendencia de esta Declaración Universal, radica en el reconocimiento y definición de derechos que se encuentran intrínsecos en la naturaleza del ser humano, mismos que evolucionaron en derechos fundamen-

²¹ Preámbulo.

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso.

tales como es el Derecho a la Información, que va mas allá de la libertad de expresión, prensa o imprenta, es un derecho ilimitado, que sienta las bases de las facultades que tiene todo ser humano para investigar, difundir y recibir información en sus artículos 18 y 19,²² dando el reconocimiento oficial al Derecho a la Información en un documento *supranacional* que fue trasladado a las constituciones de muchos países del mundo, como un derecho fundamental del ser humano.

3.3. CONCEPTO DE DERECHO A LA INFORMACIÓN, DERECHO DE LA INFORMACIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Parte fundamental es entender los conceptos que si bien parecen sinónimos son distintos y tienen una aplicación jurídica diversa.

A. *Derecho a la información*

“Es un derecho humano consistente en el derecho al mensaje informativo, que es su objeto, en donde existe la facultad de recibir, difundir e investigar”.²³

B. *Derecho de la Información*

“Es la ciencia jurídica universal y general que, acota los fenómenos informativos, les confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídico-informativas y sus diversos elementos, al servicio del Derecho a la Información”.²⁴

C. *Derecho Acceso a la Información Pública*

“Es la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y

²² Artículo 18: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como, la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

Artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

²³ DESANTES GUANTER, José María. *Et al. Derecho de la Información*. Madrid, 1994, t. II, p. 14.

²⁴ DESANTES GUANTER, José María. *Op. Cit.*, nota 12, p. 244.

empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.²⁵

Dicho de otra forma, es el derecho fundamental de la persona a conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas.

a) Transparencia y Rendición de Cuentas

Este concepto es aplicado a lo referente al asunto público, se entiende como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos y, por otra parte, dota al ciudadano de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.

Existen dos tipos de *Rendición de Cuentas*, una *vertical*: que se desarrolla dentro del marco de las democracias con elecciones libres, justas y competitivas, basada en procesos electorales, donde los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas.

Rendición de Cuentas horizontal: que se refiere a los controles que las agencias estatales como lo son el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otros, ejercen sobre otras agencias estatales para que éstas cumplan con la Rendición de Cuentas.²⁶

Podríamos decir entonces:

- El Acceso a la Información Pública es a petición de parte.
- La Transparencia a petición de oficio.

La Transparencia y el Acceso a la Información Gubernamental, es un medio más de la relación entre el Estado y la sociedad, con la finalidad de buscar el bienestar de ésta.

D. Leyes de Acceso a la Información Pública en el mundo

Una Ley de Acceso a la Información es una ley que otorga a los ciudadanos o a los residentes o partes interesadas el derecho a conseguir in-

²⁵ VILLANUEVA, Ernesto. “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en MERINO, Mauricio (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI-CIDE. México, 2005, p. 57.

²⁶ HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio. “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en MERINO, Mauricio (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI-CIDE. México, 2005, pp. 36-38.

formación bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal.

Hasta febrero de 2005 existían únicamente 62 países con leyes de Acceso a la Información en el mundo, el primero en tener una ley en esta materia fue Suecia en el año de 1766 y el segundo país Colombia en el año de 1888. La estadística nos señala que en 239 años la tendencia ha sido desfavorable al tema, así como únicamente 12 países tienen órganos reguladores como institutos, comisiones, etcétera; entre ellos nuestro país.²⁷ Situación derivada de la globalización y de la necesidad de contar con organismos especializados que velen por el cumplimiento de un derecho fundamental reconocido internacionalmente. Es así que México tiene su primera Ley de Acceso a la Información publicada en el año de 2002 con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de junio.

4. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Sin la intención de hacer una reseña histórica de la inserción de este derecho en la Constitución Política Mexicana, referiremos que fue en el año de 1977 que en esta Constitución se reformó el artículo 6º, con la finalidad de integrar a este documento el reconocimiento del *Derecho a la Información*.

El artículo 6º constitucional indica que el *Estado garantizará el Derecho a la Información* en México. Sin embargo, a continuación se presenta un desarrollo evolutivo de este artículo:

“El artículo 6º en la Constitución y su evolución de 1857, 1817 y 1977 rezaba de la siguiente manera:

A. Artículo 6º 1857

“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.”

“B. Artículo 6º 1817

La manifestación de las ideas *no será* objeto de ninguna inquisi-

²⁷ ACKERMAN M., John y SANDOVAL, Irma E. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. IFAI. México, 2005, pp. 20-22.

ción judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.”

A diferencia de la Constitución liberal de 1814, la de 1857, sí tenía un catálogo de derechos del hombre; su artículo 6º consagró la libertad de expresión en los términos que yace hasta la fecha, pero sin referirse al Derecho a la Información. En efecto, la Constitución de 1917, recogió en sus términos el artículo 6º de su predecesora, y en 1977, se adicionó la frase relativa a que el Derecho a la Información será garantizado por el Estado.²⁸

“C. Artículo 6º 1977

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el Derecho a la Información será garantizado por el Estado.”

En la reforma al artículo 6º, el espíritu que se le da en la frase el *Derecho de la Información será garantizado por el Estado* era muy distinto a lo que ahora conocemos, ya que esta reforma fue una propuesta contenida en el Plan Básico de Gobierno aprobado por la VIII Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), documento que planteaba lo siguiente: “el respeto y el impulso al ejercicio de las libertades ha sido y es postulado de la Revolución Mexicana. El Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico: esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones”.²⁹

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció en junio del 2000, el Derecho a la Información como una garantía individual:

“la garantía individual consagrada en el artículo 6º constitucional consiste en el derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no solo verbal o escrito, sino por todo aquel

²⁸ Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las Garantías Individuales*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2005, pp. 89 y 90.

²⁹ RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *Derecho a la información en México*. Porrúa. México, 2005, p. 52.

que la ciencia y la tecnología proporcionan, con la única limitante de quien emita su opinión no provoque situaciones antijurídicas como el ataque a la moral, a los derechos de terceros, cometa un delito o perturbe el orden público.”³⁰

D. Reforma constitucional de 2007 al artículo 6º

La adición al artículo 6º de nuestra Constitución fue publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 20 de julio del año 2007, con la que se agregó un segundo párrafo y siete fracciones a este artículo, con lo que se eleva a rango constitucional el Derecho de Acceso a la Información Pública.³¹

³⁰ HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio. *Op. Cit.*, nota 26. pp. 90 y 91.

³¹ SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO CON SIETE FRACCIONES AL ARTÍCULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. ...

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

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de Acceso a la Información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de Acceso a la Información Pública

Esta reforma a la que se hace referencia potencializa el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en México, brindando la posibilidad de enfrentar el problema de la heterogeneidad legislativa con la que se ha regulado y aplicado este derecho en México.

El reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública a través de la publicación de leyes estatales que regulan el ejercicio de este derecho permitió que desde el año 2002, existieran comisiones o institutos de Acceso a la Información Pública *autónomos*. Característica que garantizaría el efectivo ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, ya que estos organismos serían los encargados en cada Estado de la República de resolver sobre la negativa a las solicitudes de información fundamentalmente. De manera paralela, se construyeron estructuras administrativas que se encargarían no sólo de velar por la protección de este derecho, sino que además tendrían como compromiso, la difícil tarea de la inserción del Derecho de Acceso a la Información Pública en el consciente colectivo de la sociedad mexicana, con la idea de que este derecho le permitiría a las personas combatir la corrupción y habilitar la Rendición de Cuentas, trayendo como un producto adherente la *Transparencia en la función pública*.

Llegado a este punto, nos centraremos en el siguiente apartado de este trabajo en la inconstitucionalidad de las comisiones de Derechos Humanos en el conocimiento y defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política Mexicana.

5. ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL Y ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

En su artículo Ferreres Comella dice “una Constitución es rígida, y ésta

y Transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

asegura la estabilidad de un Estado”,³² así como el reconocimiento de los derechos contenidos en ella. Siendo este nuestro primer fundamento.

En el artículo 102 apartado B de la Constitución mexicana se establece la creación de organismos protectores de derechos humanos, los cuales tendrán como objetivo vigilar la protección de los derechos humanos, a través de un modelo escandinavo del *ombudsman*. Figura que tiene aproximaciones con el Ministerio Público, en virtud de que éste realiza funciones de procuración de justicia. Derivado de estas funciones, la figura del *ombudsman* no puede tener ingerencia en temas de derechos fundamentales como lo es el Derecho de Acceso a la Información Pública, derecho que surge del consagrado Derecho a la Información.³³

De igual manera, la Constitución señala que las comisiones de Dere-

³² FERRERES COMELLA, Víctor. “Una defensa de la rigidez constitucional”, en *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. CARBONELL, Miguel (coord.). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2002, p. 65.

³³ Artículo 102 apartado B. “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.”

chos Humanos no tendrán competencia en ciertos asuntos, concernientes a los derechos humanos como lo es el derecho electoral, laborales y jurisdiccionales, los cuales tiene organismos especializados dedicados al cumplimiento y vigilancia de estos derechos específicos.

Por tal motivo, el Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho fundamental especializado, que merece una regulación que corra a cargo de organismos dedicados específicamente al tratamiento, regulación y difusión del Acceso a la Información Pública, tal como lo señala el Artículo 6º constitucional en su fracción IV.

Para continuar con la delimitación de las funciones de los órganos encargados del cumplimiento de los derechos humanos, nos referiremos a lo establecido en el artículo 6º de la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (CDH), que establece las atribuciones de esta:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a

- que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
 - VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
 - VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
 - IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;
 - X. Expedir su Reglamento Interno;
 - XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
 - XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
 - XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
 - XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;
 - XIV Bis. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres.³⁴

Su ámbito de competencia lo encontramos en el artículo 3º de la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, en este numeral se especifica que esta Comisión tendrá ingerencia en todo el territorio nacional, exclusivamente en lo que respecta a presuntas *violaciones* a los *derechos humanos* cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la

³⁴ Diario Oficial de la Federación 29 de junio de 1992, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/47.doc>

Federación. Asimismo, se contempla que si estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

En el artículo 7 fracción IV de la ley en cuestión, se especifica que la Comisión no podrá conocer asuntos sobre consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

De igual manera en los artículos 3, 4 y 5 de la *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Querétaro* se especifican clara y puntualmente la denominación, caracterización y funciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Es importante resaltar que este organismo tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los *derechos humanos* previstos por el orden jurídico mexicano y su ámbito de competencia será estatal y municipal.³⁵

Derivado de las atribuciones que les confiere la ley en materia de regulación de los derechos humanos en el Estado de Querétaro, la Comisión ha hecho 177 recomendaciones del año 2002 al año 2008, sin que ninguna de sus recomendaciones competan a la aplicación, protección y garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Ya que su ámbito de competencia se refiere básicamente a proteger la integridad de las personas, motivo por el cual, el ejercicio jurisdiccional se refiere exclusivamente a casos sobre tortura, derecho a la salud, privación de la libertad de manera injustificada o maltrato físico por parte de servidores públicos, es decir, que se enfocan precisamente al cuidado de la integridad personal de los seres humanos.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, el Derecho de Acceso a la Información Pública es un *derecho fundamental*, que forma parte del Derecho a la Información, motivo por el cual es necesario contar con organismos especializados tal cual como lo estipula el Artículo 6º constitucional. Derecho que tiene conexión directa con otros derechos como el de Protección de Datos Personales entre otros.

Como se puede observar, el Derecho de Petición y el Derecho de Acceso

³⁵ Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en: <http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/leyes/word/41%20Derechoshumanos.doc>

a la Información Pública convergen, sin embargo, el único desarrollado e institucionalizado es el Derecho de Acceso a la Información Pública. Si se intentase aplicar la reforma queretana al artículo 33 de la *Constitución Política del Estado de Querétaro*, se debería modificar de entrada el Artículo 6º constitucional y el artículo 102, por tal motivo, es inconstitucional la reforma a la *Constitución Política del Estado de Querétaro*. Asimismo, sería necesario modificar las constituciones de todas las entidades federativas, y abrogar las leyes de Acceso a la Información Pública de cada estado de la República mexicana, acto que de antemano sería un retroceso en la aplicación de la democracia en México.

Acción que obligaría a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a absorber el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), acto que el doctor José Luis Soberanes no está dispuesto a asumir, de acuerdo a la declaración que hizo en el periódico queretano *El Corregidor* “la solución que se aplicó en Querétaro no se puede emplear a nivel federal por diferentes condiciones, no me quiero agandallar al IFAI [...] con lo hecho en Querétaro se está optimizando recursos y se disminuye la burocracia...”³⁶

Lo anterior, ha provocado que titulares de organismos homólogos ambicionen la regulación del Acceso a la Información Pública, como es el caso michoacano, donde el licenciado Víctor Manuel Serrato Lozano, declaró: “tenemos competencia para conocer de los asuntos de negativa de este derecho. No veo ningún inconveniente para asumir las funciones de defensa y garantía del Acceso a la Información”, a esta declaración el doctor Héctor Chávez Gutiérrez comentó: “pareciera que Serrato quiere subirse al barco en el que se navega el Estado de Querétaro, donde a todas luces, las disposiciones locales son inconstitucionales”.³⁷

El fenómeno de inconstitucionalidad, al que se hizo referencia anteriormente, acerca de la participación, conocimiento y regulación del Derecho de Acceso a la Información Pública de las comisiones de Derechos Humanos, yace en la violación a lo estipulado en el Artículo 6º fracción IV de la Constitución Política Mexicana:

³⁶ MORENO, Teresa. “Avala Soberanes fusión de la CEDH y la CEIG”, en *El Corregidor*. Querétaro, 02 de abril de 2008.

³⁷ CHÁVEZ GUTIÉRREZ, Héctor. “Triste imperialismo de la CEDH”, en *El Sol de Morelia*. Morelia, Michoacán, México, 4 de julio de 2008, Opinión.

“Para el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

El documento constitucional obliga al Estado mexicano a la permanencia y creación de órganos *autónomos y especializados*, con la finalidad de asegurar la imparcialidad en las resoluciones de las negativas de información, por lo tanto, de entrada es inconstitucional la ingerencia de las comisiones de Derechos Humanos en materia de Acceso a la Información Pública, ya que contradice su acción a lo establecido en la Constitución Política Mexicana.

Este Derecho de Acceso a la Información Pública es parte del Derecho a la Información, y no puede ser regulado por una Comisión de Derechos Humanos ya que se encuentra vinculado directamente con otros derechos como el Derecho de Protección de Datos Personales, Acceso a la Documentación, Derecho a la Intimidad, Derecho a la Libertad Informática, Autodeterminación Informativa, entre otros. Temas que no son materia jurisdiccional de las comisiones de Derechos Humanos.

La defensa y permanencia de las comisiones de Acceso a la Información Pública radican en la especialización de los casos que son resueltos por estos organismos, ya que los órganos que se encargan de garantizarle a las personas el Acceso a la Información Pública, la Protección de los Datos Personales y el Acceso a la Documentación Administrativa, son derechos que no son administrados ni regulados por las comisiones de Derechos Humanos.

6. FUNCIÓN DE LOS ORGANISMOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

A nivel nacional, los 32 institutos y comisiones encargados de proteger el Derecho de Acceso a la Información Pública resuelven quejas y recursos de revisión e inconformidad de los solicitantes a quienes se les ha negado

el acceso a la documentación administrativa. En algunos estados como Aguascalientes y Guanajuato sus leyes estatales contemplan sanciones directas aplicables a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones violenten el Derecho de Acceso a la Información Pública de las personas. Asimismo, han asumido el compromiso de cumplir con lo establecido en la Constitución Política Mexicana integrando sistemas electrónicos para facilitar el Acceso a la Información Pública, incluyendo a los ayuntamientos con una población mayor a los 70 mil habitantes.

Estos organismos realizan una importante labor de seguimiento y monitoreo de los sujetos obligados por las leyes de Acceso a la Información Pública, y expiden recomendaciones con la finalidad de transparentar la función pública. Sin menospreciar el trabajo jurídico que se realiza en cada uno de estos organismos, las comisiones e institutos han apostado por el empleo de la educación de la población desarrollando actividades para formar a las personas dentro de los valores del Derecho de Acceso a la Información Pública como la Transparencia y la Rendición de Cuentas, conceptos que forman parte complementaria de la democracia moderna y participativa.

Las actividades que estos organismos realizan, no sólo se enfocan a difundir el Derecho de Acceso a la Información Pública, sino que además tienen departamentos especializados que construyen centros de acopio de información hemerográfica, especializada en materia de Acceso a la Información Pública. Las comisiones e institutos realizan actividades enfocadas exclusivamente al desarrollo de procedimientos que les permitan a las personas acceder a la información de manera expedita, proporcionándoles la oportunidad de verificar la veracidad de la información.

Motivo por el cual, la existencia de instituciones con tales características aseguran la Rendición de Cuentas, la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Ya que el Acceso a la Información Pública debe ser un instrumento que le permita a las personas el mejoramiento de su calidad de vida.

7. REFLEXIÓN FINAL

Este ensayo nos permitió exponer con bases la idea de que el Derecho de Acceso a la Información Pública es un *derecho fundamental* de los mexicanos que está constitucionalizado con un valor jerárquico diferente al de

los derechos humanos, ya que el Acceso a la Información es un derecho positivizado, trasladado a diferentes legislaciones originarias a diversas entidades federativas del país. La concentración doctrinal que aporta este trabajo de investigación configura un escenario que le permite al Derecho de Acceso a la Información Pública erigirse como uno de los derechos fundamentales más importantes que han sido reconocidos en el siglo XXI mexicano, aunque este derecho haya estado contenido en la Constitución Política Mexicana desde 1977.

El fenómeno de constitucionalización de este derecho, no es más que el impulso natural del ser humano de reconocerse como entes igualitarios con derechos y responsabilidades afines. Lo cual ha sido respaldado jurídicamente en materia de Acceso a la Información Pública.

Motivo por el cual, una vez más nos pronunciamos a favor de la especialización en el ejercicio, vigilancia y cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública para darle a este país la oportunidad de crecer jurídica y legislativamente, respetando el espíritu del Artículo 6º constitucional, que avala el reconocimiento del Derecho a la Información. Primeramente, como una garantía individual y como un derecho fundamental.

La doctrina y jurisprudencia que se empleó para la elaboración de este trabajo respaldan la defensa de la inconstitucionalidad del conocimiento de las comisiones de Derechos Humanos en materia de Acceso a la Información Pública. Aunado a esto, debemos hacer énfasis en que estos organismos faltan a lo estipulado en el artículo 102 constitucional, ya que invaden un campo que no es de su competencia, y que por tanto, no se encuentra dentro de las atribuciones y obligaciones que les fueron conferidas.

Este trabajo, defiende jurídica, social y culturalmente el ejercicio del libre derecho fundamental que tienen las personas para Acceder a la Información Pública, con la finalidad de que cada integrante de este país logre formar parte del fenómeno de la información, consolidando una verdadera sociedad de la información.

Este ensayo, no sólo defiende el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, sino que además hace énfasis en la necesidad de crear normas que regulen partes torales del Derecho a la Información, tal es el caso de la Protección de Datos Personales, archivos, intimidad, imagen, honor, regulación de medios electrónicos, entre otros, para brindarle a los mexi-

canos no sólo la posibilidad de acceder a la información, sino que además esté reglamentada y normada la protección a su persona y a la información que cada uno de nosotros producimos de manera cotidiana.

La especialización que hace referencia el Artículo 6º, fracción IV, de la Constitución mexicana, se refieren precisamente a que estos derechos que citamos anteriormente deben estar vigilados por organismos con atribuciones otorgadas por la Constitución Política Mexicana para posibilitar jurídica y jurisdiccionalmente la defensa de este Derecho a la Información.

Por lo tanto, la justificación de existencia de los órganos reguladores yacen en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, difusión e investigación, labor que ningún órgano dedicado a los derechos humanos llevará a cabo, ya que tiene como compromiso, al igual que las comisiones e institutos de Acceso a la Información Pública, el de defender los derechos humanos de los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN M, John y SANDOVAL, Irma E. *Leyes de acceso a la información en el mund.*, IFAI. México, 2005.
- BARRANCO AVILÉS, M^a del Carmen. *El discurso de los derechos. Del problema terminológico al debate conceptual*. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casa”. Universidad Complutense de Madrid-Dykinson. Madrid, 1996.
- BEL MALLEN, Ignacio. *Et al. Derecho de la Información*. Ariel. España, 2003.
- CARPISO, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords.). *Derecho a la información y derechos humanos*. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.
- _____. VILLANUEVA, Ernesto. “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo. *Derechos humanos*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. UNAM. México, 2001.
- DESANTES GUANTER, José María. *Fundamentos del derecho de la información*. Confederación Española de Cajas de Ahorro. Madrid, 1977.
- _____. *Et al. Derecho de la Información*, t. II, Madrid, 1994.

- ESCOBAR DE LA CERNA, Luis. *Derecho de la información* 3ª ed. Dykinson. Madrid, 2004.
- FERRERES COMELLA, Víctor. “Una defensa de la rigidez constitucional”, en *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. CARBONELL, Miguel (coord.). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2002.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. 55ª ed. Porrúa. México, 2003.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM. *Diccionario jurídico mexicano*. IIJ-UNAM. México, 1999.
- KELSEN, Hans. *La teoría pura del derecho*. Época. México, 2006.
- MERINO, Mauricio (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI-CIDE. México, 2005.
- NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F. *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México, estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. CNDH. México, 2005.
- PÉREZ PINTOR, Héctor. *Derecho a la información, acceso a la documentación administrativa y al patrimonio cultural un estudio comparado México-España*. UMSNH. Morelia, Michoacán, México, 2004.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *Derecho a la información en México*. Porrúa, México, 2005.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Alianza. Madrid, 1992.
- VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo. *Derechos humanos*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. UNAM, México, 2001.
- VILLANUEVA, Ernesto. “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en MERINO, Mauricio (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI-CIDE. México, 2005.
- PUBLICACIONES PERIÓDICAS
- CHÁVEZ GUTIÉRREZ, Héctor. “Triste imperialismo de la CEDH”, en *El Sol de Morelia*. Morelia, Michoacán, México, 4 de julio de 2008.
- MORENO, Teresa. “Avala Soberanes fusión de la CEDH y la CEIG”, en *El Corregidor*. Querétaro, México, 2 de abril de 2008.

NORMATIVIDAD CITADA

Declaración de los Derechos de Virginia del 12 de julio de 1776.

Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano del 26 de agosto de 1779.

Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814.

Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Leyes estatales de acceso a la información en: <http://ceaipemo.org.mx/modules/tinycontent/index.php?id=23>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Leyes estatales de acceso a la información en: <http://ceaipemo.org.mx/modules/tinycontent/index.php?id=23>

JURISPRUDENCIA

TESIS S3ELJ 58/2002, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, Tercera Época, t. VIII, 2002, pp. 58-61.

TESIS I.4O.A.435 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, 2004, p.1589.

ELECTRÓNICAS

“Órganos de transparencia solicitan a la PGR que interponga un recurso de inconstitucionalidad”, COMAIP en: www.ifai.org.mx/descargar.php?r=pdf/sala-prensa/publicaciones/comunicados/2008/&a=ComunicadoCOMAIP2.pdf

VI. ¿QUIÉN REALMENTE SE VENDIÓ POR UN PLATO DE LENTEJAS?

MAGDALENA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ*

REPORTAJE QUE SALIÓ AL AIRE EL LUNES 10 DE MARZO DEL 2008,
EN MULTIMUNDO RADIO.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, PEDRO JOAQUÍN COLDWELL, CONSIDERA QUE FUSIONAR EN UN MISMO ORGANISMO A LA COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL Y A LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS ES ABSOLUTAMENTE INCORRECTO PORQUE SE TRATA DE DOS INSTITUCIONES DE NATURALEZA JURÍDICA TOTALMENTE DISTINTA... ESPECIALISTAS A NIVEL NACIONAL CONSIDERAN QUE LA REFORMA QUE EN ESTE SENTIDO ESTÁ LLEVANDO A CABO EL CONGRESO DEL ESTADO ES INCONSTITUCIONAL Y REPRESENTA UN RETROCESO EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y DE TRANSPARENCIA QUE TENDRÍAN QUE OPERAR EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO.

Fue apenas en diciembre de 1977, que se incluyó en el artículo 6º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como una garantía individual. Antes de esta fecha, en nuestro país, ese derecho era nulo... Es

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *campus* Querétaro y es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente es catedrática del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *campus* Querétaro.

la obligación del servidor público informar de sus actos y proporcionar la Información Pública que le requiera el particular... Hasta hace poco tiempo (marzo del 2004, a nivel nacional; y abril del 2003, en el Estado) esta garantía constitucional era sólo un derecho abstracto que no tenía los instrumentos para que se aplicara a casos concretos, porque no había sido reglamentada y en nuestro país todo lo relacionado con este tema se caracterizaba por la secrecía, la discrecionalidad, la manipulación de documentos oficiales, la destrucción de archivos históricos, la impunidad en el uso de la Información Pública y la sobreprotección a los funcionarios frente a la indefensión del ciudadano. Se trata del Derecho a la Información, que en Querétaro –según especialistas– ha sido severamente dañado porque los diputados del Congreso Local decidieron, vía *fast track* y de manera sospechosa, desaparecer la Comisión Estatal de Información Gubernamental y pasar sus facultades a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Así justifican los diputados su decisión... Hablan Jaime Escobedo del PRI, Martín Mendoza del PRD y Eric Salas del PAN:

“lo que estamos haciendo es una reorganización institucional, se está fusionando la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información Gubernamental a un solo órgano, incluso podríamos decir que tiene que ver con una cuestión de –digamos– simplificación burocrática/...estamos precisamente compaginando en nuestro marco legal lo que ya se aprobó en el Congreso de la Unión, el Congreso resolvió en semanas pasadas que es un derecho de la Comisión Nacional de Derechos Humanos darle información a todo ciudadano a través de ésta sobre lo que viene siendo el manejo de recursos de todas las instituciones, de todo lo que el ciudadano tiene duda, sobre esta situación, es que nosotros estamos adaptando esos criterios a nuestro marco legal del Estado...es darle una figura más real a quien la debe de tener...a la Comisión le vamos a dar facultades para que pueda sancionar/... estamos eficientando lo que es la atención al ciudadano en cuanto a la respuesta que debe recibir de la información que es pública, también estamos previniendo y generando mejores mecanismos de defensa de los abusos o actos de omisión que pudieran tener las autoridades...”

Sin embargo, expertos en la materia a nivel nacional consideran que esta decisión viola la Constitución y representa un retroceso en el tema del Derecho a la Información. El presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, Pedro Joaquín Coldwell, señala:

“Yo respeto la decisión que tomen los legisladores locales del Estado de Querétaro, pero como estudioso de este tema de la Transparencia y el Acceso a la Información y participante de todo el proceso del constituyente permanente de la reforma a la Constitución General de la República, me parece que fusionar en un mismo organismo a la CEDH y a la CEIG es absolutamente incorrecto. Se trata de dos instituciones de naturaleza jurídica totalmente distinta... No sé la razón, pero puede que sea una razón de ahorro; diría que es un ahorro mal entendido porque ambas instituciones son fundamentales, ambas justifican no el gasto sino la inversión que se haga en ellas.... Esta es la primera vez que yo conozco una acción de esta naturaleza... En ninguna otra entidad del país se ha hecho esto... Ignoro cómo esté la votación de los grupos parlamentarios del Congreso Local, pero desde luego que un porcentaje de ellos que estén en desacuerdo, y que constituyan minoría, de acuerdo a la Constitución General de la República, pueden presentar una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia... Ojalá pudiera rectificarse esta decisión y no se mezclara agua con aceite...”

Habla también el Doctor Santiago Nieto Castillo, profesor de posgrado de la Universidad Panamericana y de la UNAM, experto en materia constitucional y electoral, así como autor de diversos libros en la materia:

“Me parece que viola el artículo 6 de la Constitución, por dos motivos: Por el tema de la especialización... la iniciativa de reforma al artículo 6 constitucional es muy clara y dice tiene que haber órganos especializados; y en este caso, pese a que el acceso a la información es un derecho humano, igual que los otros derechos humanos, el mecanismo de colaboración y de participación y de forma de intervención de la CEDH o la CEIG es distinta y creo que no se respetó esa especialización; y creo que son distintos los principios que se invocan un uno y en otro tipo de derecho y realmente no se respeta el principio constitucional. El segundo punto

es sobre la autonomía de decisión, la propia iniciativa de reforma al 6 constitucional dice que tienen que ser autónomas sus decisiones; lo cual implica no sólo la posibilidad de que las emitan, sino que estas decisiones sean vinculantes; y si convertimos a estas comisiones de acceso a la información en comisiones de derechos humanos, lo que estamos haciendo es quitándoles fuerza vinculatoria a la Transparencia, es de alguna forma pues un menoscabo a los principios de Rendición de Cuentas y de Transparencia que tendrían que operar en un Estado Democrático... El último punto que sí me preocupa porque va en contracorriente de todo el Derecho al Acceso a la Información Pública a nivel latinoamericano, con las decisiones de la Corte Interamericana, es lo de la dimensión social e individual del derecho... las CEDH lo que hace es ver la dimensión individual de los derechos humanos... en el caso de las CEIG hay una dimensión individual, pero además hay una dimensión social; porque finalmente no sólo es la persona que solicita la información y tiene acceso a ésta, sino la información se convierte en pública y hay una función social que se cumple; y me parece que esa parte no se respetaría o por lo menos generaría una especie de esquizofrenia para los entes públicos viendo que algunas cosas son vinculantes y otras no.”

Perla Gómez Gallardo –investigadora y Coordinadora General de la Asociación “Libertad de Información”, LIMAC, que promueve en el país el derecho de las personas a las libertades informativas y en especial a la información pública, además de monitorear y vigilar su cumplimiento– advierte:

“De entrada esa decisión viola la Constitución Federal a nivel de la reforma al artículo 6º... claramente se señala que se requerirán de organismos autónomos, especializados... ellos están abriendo una puerta para que esto se maneje de manera litigiosa, o sea, se va a tener que iniciar un procedimiento y ahí nosotros ofrecemos de manera gratuita y de inmediato a la propia Comisión de Transparencia actual, el que se inicien de ya las acciones tendientes a que se venga abajo esa propuesta...lo que están generando en el Estado es que esa ley no vaya a ser aprobada o si la llegan a aprobar se genera una situación de inconstitucionalidad.. es válidamente demostrable que lo que están haciendo es un franco retroceso, y

no hay que olvidar que son derechos adquiridos, están quitando un derecho al ciudadano que ya había ejercitado... no hay ninguna justificación, están dejando en estado de indefensión a los particulares... es una medida de opacidad, franca y llana que el gobierno y los legisladores en el Estado, y hay que decirlo con todas sus palabras: están yendo atrás en materia de Transparencia en la región... no hay, no existe a nivel Latinoamérica y en el mundo una tendencia donde lo que pretendan es fusionar a un órgano que estaba siendo eficiente a otra modalidad que no le permita cumplir con sus atribuciones... están extinguiendo a un órgano que es un órgano ciudadano para los ciudadanos, en una franca afrenta hacia los derechos adquiridos, esto incluso –que lo sepan los legisladores– puede iniciar una cuestión de responsabilidad en contra de ellos, aquí la cuestión no es nada más que hay una irregularidad en la aprobación de la ley que se puede impugnar ante el Poder Judicial, sino también se puede iniciar ante Contraloría todas las acciones a todo diputado que apruebe esa propuesta respecto a que está violentando no sólo sus leyes locales sino la Constitución Federal... 5... Se puede pedir al Gobernador que en un acto de suma responsabilidad vete esa resolución para que se vuelva a discutir, se tiene que abrir esto es un derecho ciudadano y es bastante lamentable que se esté tratando de sacar por mayoreo y al vapor una propuesta de esta naturaleza.”

Los expertos en la materia dicen que la mejor manera de debilitar y desterrar las prácticas de corrupción, y alentar así los procesos democráticos, es establecer la obligación de los poderes públicos a entregar la información que soliciten las personas, salvo la que por ley deba ser reservada... pero esto parecen haberlo pasado por alto los diputados... ¿Qué hay detrás de esta decisión?, ¿qué pasó con aquellos legisladores que durante la LIII Legislatura se desgarraron las vestiduras para que la CEIG naciera y que hoy, teniendo nuevamente esta responsabilidad, dan marcha atrás?

¿Quién realmente se vendió por un plato de lentejas?

VII. GANADORES SIN PERDEDORES*

VÍCTOR S. PEÑA MANCILLAS**

SUMARIO

1. La aproximación jurídica al conflicto. 2. La relevancia del apoyo nacional. 3. En la defensa jurídica: los protagonistas ¿Tras bambalinas? ¿Defender? 4. Ganadores con perdedores: ¿Y una vez resuelta la *litis*? 5. ¿Defender?... sobre el qué, el cómo y el cuándo. 6. Qué: Defender el tema, no la *chamba*. 7. Cómo: Sobre algo que se ha querido y ha iniciado pero no se ha nombrado. 8. Cuándo: El valor público como opción y su continuidad. 9. Transparencia. ¿Para qué?: Reformulación intencionada de la Comisión. 10. Ganadores sin perdedores. 11. Lecciones aprendidas... de una puesta en escena que no termina.

“...Me permito hacerle llegar de forma anexa al presente una copia simple del proyecto de dictamen de reforma constitucionales, a efecto de que emita su opinión sobre el contenido del mismo...”. Bajo el escudo del Poder Legislativo de Querétaro, el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales –diputado Marco Antonio León Hernández–, envió oficio al

* NOTA DE APERTURA: Escribí “Ganadores sin perdedores” en agosto de 2008, teniendo como alta preocupación el momento que entonces atravesaba la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) cuando se le fusionó –en el papel constitucional, al menos– con la Comisión de Derechos Humanos. Algunos meses después, ese episodio encontraría su punto final con lo dicho por la Suprema Corte de Justicia: dicha fusión sería inconstitucional. Lo que se leerá fotografía ese momento en particular y se ha decidido no hacer mayores actualizaciones pues aún cuando las circunstancias parecen cambiar, en esencia, el debate sigue siendo el mismo. Encuéntrese en este texto la preocupación de que las Comisiones e Instituto, autoridad en la materia de la Transparencia, deben aportar valor en sus comunidades, lo que implica mucho más que el mero cumplimiento, en el

presidente de la CEIG, Miguel Servín del Bosque, el 4 de marzo de 2008. Se recibió a las 13:25 horas.

Por dos razones aquél oficio no fue considerado como menor: la primera, pues se trataba de una reforma constitucional total;¹ la segunda –que más interesa a los fines del presente estudio– pues, en el inciso 22 de la exposición de motivos, alcanzaba a leerse: “...en congruencia con la Constitución General que el Estado garantice el Derecho a la Información ante órganos especializados y en virtud de ser éste un derecho humano reconocidos (sic) por diversos instrumentos internacionales se propone compactar las comisiones de derechos humanos y estatal de información gubernamental en un organismos especializado, imparcial y con autonomía operativa de gestión y decisión” (Congreso de Querétaro, Dictamen).

El 31 de marzo, 27 días después, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro –*La Sombra de Arteaga*–, el texto de la nueva Constitución. En contra de la CEIG, comienza a vaciarse el reloj de arena.

Puede decirse que la CEIG fue creada por las mismas manos que la desaparecen: las de Marco Antonio León Hernández: “el creador de esto en Querétaro fui yo”, me dijo en entrevista.

En la Legislatura LV fue el presidente de la comisión que dictaminó la reforma constitucional que anunció la fusión de la CEIG con la Comisión

mejor de los casos, de la norma. Esta preocupación se ha mantenido en quien esto escribe. “Ganadores sin perdedores” es un ensayo seminal de un trabajo de mucha mayor extensión (en extensión, por ejemplo, es diez veces más grande) denominado “Fortalecer desde la experiencia: propuesta de diseño orgánico-institucional aplicado a instancias estatales de Acceso a la Información Pública en México”, presentado como requisito para obtener el grado de Maestro en Administración Pública en el Tecnológico de Monterrey y reconocido en la categoría de Investigación por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México a quienes pertenecen los derechos de la obra y en breve harán la difusión correspondiente del trabajo completo. Medio año después de concluido el ensayo “Ganadores sin perdedores”, otro episodio que se antoja difícil se ha abierto para la CEIG. Ahora, como entonces, la propuesta de quien esto suscribe sigue siendo la misma: en los tribunales hay quien gana y quien pierde y lo único que queda es esperar la revancha; al generar valor público, todos ganan. Nota del autor, febrero de 2009.

** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Actualmente es asesor externo en proyecto financiado por órganos internacionales y nacionales en materia de Transparencia.

¹ En el propio dictamen se enumeran 38 iniciativas presentadas en el Congreso de Querétaro, relacionadas con la materia constitucional. Mediante oficios de fecha 27 y 28 de febrero de 2008, dichas iniciativas fueron acumuladas y fueron motivo para el planteamiento de una reforma constitucional total.

de Derechos Humanos. Siete años antes presentó, también como diputado, la iniciativa de ley que creara a la CEIG: “...el creador de esto en Querétaro fui yo [insiste]. Y aquí traigo todo el expediente. Un día fuimos a un desayuno, la otra vez que fui diputado con Ignacio Loyola Vera, siendo él el gobernador. Estábamos todos los diputados. Entonces, cuando interviene el gobernador dice que la corrupción es mala y que él tiene cheques, recibos y pólizas de actos de corrupción del pasado. Entonces, cuando terminamos yo le dije: esto debería hacerlo del conocimiento público, esto es muy grave. Me dijo que no. Y, entonces, yo se lo pedí por escrito el 23 de octubre. Y mira nomás lo que me contestan [del expediente extrae una fotocopia que señala mientras lee y sigue con el relato], me contesta su secretario particular y me regaña, me dice que yo no soy quien para estarle pidiendo. A carajo, pensé, si los diputados no somos capaces de fiscalizar al Ejecutivo, pues estamos fregados. Y entonces me puse a trabajar sobre el proceso.” (En entrevista).

Le pregunto cuál o cuáles fueron las razones que motivan la promoción de la desaparición de un organismo que vio nacer hace siete años. Responde: “Ni en el país, ni en Querétaro lo hemos logrado [que sea efectiva la Transparencia] por dos cosas fundamentalmente: la primera de ellas es que las leyes fueron tan jóvenes que fueron superadas pronto... pero además las comisiones no funcionan.” (En entrevista).

1. LA APROXIMACIÓN JURÍDICA AL CONFLICTO

No se trata de una sorpresa. Si hay un cambio en la Constitución y se produce un conflicto entre entidades públicas, de origen, todo está impregnado con olor a juzgados; al fondo, todo lo que se escucha suena como alegato jurídico y no hay lugar para algo más. ¿Será?

Si todo trata de leyes y derecho ¿Por qué pensar que existe alguna otra manera de defender la Transparencia en Querétaro?

La pregunta reta a quien la escucha (sobretudo si es abogada o abogado). Reta al pedir se incorporen, en la construcción de una solución más perfiles y de una mayor diversidad de los requeridos en los tribunales. Reta porque, hasta ahora, la constante en México ha sido disminuir a una ley el Acceso a la Información sin entender que, para que funcione, debe ser más incluyente... tratarse de una política pública.

Redondeando: la pregunta no es menor, porque en la respuesta se debe ser incluyente. Porque... ¿quién, se opuso a la desaparición de la CEIG?

“La familia de mi esposa es de Querétaro y no es tema la desaparición de la Comisión de Transparencia... eso nos debiera preocupar” dijo el periodista Treviño de Hoyos en el Seminario “¿Transparencia en Riesgo?”, organizado por el InfoDF, el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el pasado 22 de abril (En versión estenográfica).

Si concedemos que este es el escenario ¿Para qué salvar, con mecanismos legales, una entidad pública que no supo construirse legitimidad? ¿Hay lugar para leer, otra vez las palabras del diputado León Hernández, de que las comisiones no funcionan?

Ya llegaremos a eso. Esbochemos, antes, la defensa legal que es la que se presenta cuando el cabildeo falló o nunca se dio (vale más un mal arreglo que un buen pleito, en ocasiones se dice).

2. LA RELEVANCIA DEL APOYO NACIONAL

El 16 de junio de 2004, se formaliza la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), que agrupa a todas las instancias estatales de Acceso a la Información del país.

La COMAIP, a través de una subcomisión constituida *ex profeso*, solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el 16 de abril de 2008, y a la Procuraduría General de la República (PGR), el 15 de abril, interpusieran acción de inconstitucional por considerar que la fusión de la CEIG resultaba contraria al texto constitucional. Los catedráticos del IIJ, participaron con una carta enviada al Congreso de Querétaro el 10 de marzo de 2008 y con la posibilidad de ejercer, desde su Consejo, influencia sobre el presidente de la CNDH para en verdad interponer acción de inconstitucionalidad.

Incluido en el texto constitucional hace poco más de una década (en 1994), podría decirse que la acción de inconstitucionalidad (junto con la controversia constitucional) es una institución legal de la que puede, aún, conocerse mucho, trabajarse mucho, usarse mucho.

Al estudiar los controles existentes entre poderes del Estado, Carla Huerta dice que la acción de inconstitucionalidad “es un medio de con-

trol *a posteriori* que pretende preservar la supremacía de la Constitución” (1998:171). El objeto de la acción de inconstitucionalidad, puede leerse en la fracción II del artículo 105 constitucional, es “plantear la posible contradicción entre un norma de carácter general y esta Constitución”.

Es, entre otros, en virtud de este mecanismo que “el tipo de funciones que la Suprema Corte ejerce no [son de] un órgano que exclusivamente resuelve conflictos, sino que debe operar como factor de equilibrio entre los poderes... [es donde refleja] su carácter de órgano federal del orden constitucional, lo cual significa que no opera como un órgano federal, sino que en virtud de la competencia constitucional que ejerce se coloca por encima de los órganos en conflicto como órgano neutro.” (Huerta; 1998:166-167).

De acuerdo con el propio texto constitucional deberá ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma por “El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal...; [el] treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal...; El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano...; treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano... el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea...; Los partidos políticos... en contra de leyes electorales federales o locales...” (de la Constitución Federal).

Hasta aquí la base jurídica. Vale la pena ahora preguntar, ¿qué sucedió en la realidad?

3. EN LA DEFENSA JURÍDICA: LOS PROTAGONISTAS ¿TRAS BAMBALINAS?

De acuerdo con la entrevista sostenida con el diputado León Hernández, tres parecen ser los argumentos que motivaron el cambio en Querétaro: la *partidización* del Consejo que debiera ser *ciudadanizado*, la reducción de la burocracia y lograr la eficiencia y la eficacia en el desarrollo de una actividad. Los tres argumentos, como puede verse, obedecen a un criterio más político que jurídico.

Sobre la *partidización*, León Hernández dice: “El problema de fondo es cómo se integra la Comisión de Acceso a la Información: con tres comisionados. ¿Quién los nombra? El Congreso. ¿Cómo se va a dar la interacción? Entonces las fuerzas políticas se ponen de acuerdo. De tal suerte que en este momento, son dos del PAN y uno del PRI. La sugerencia baja, en términos reales, del gobernador a su fracción parlamentaria. Es decir, es un vicio de origen, real... Por eso no hay denuncias, por eso no hay sanciones.” (En entrevista).

La reducción de la burocracia se presentaría al compactar en una lo que ahora son dos instancias: la CEIG y la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El tema de la eficacia y la eficiencia de los organismos estatales de Acceso a la Información no es de fácil abordaje: Tanto en Querétaro como en cualquier otro Estado de la República, los organismos estatales que tutelan y promueven la Transparencia no fueron diseñados (aún cuando se hable de autonomía) dentro de una camisa de fuerza que les impide mayor efectividad; esto –además de merecer un abordaje más amplio y ser pie de una investigación de un trabajo que actualmente desarrolla quien esto escribe– ha provocado mecanismos institucionales y procesos organizacionales limitados y perversos, así como el distanciamiento, en términos generales, de los beneficios que la incorporación de la Transparencia a la vida nacional debiera significar.

Aún así, dentro de la camisa de fuerza hay mucho por hacerse.

Habrà, dentro de dichos organismos estatales, quien se proclame la excepción a la regla que enuncio y se diga efectivo. Y no puede ser de otra manera, sólo después de la vida, el trabajo se defiende. Para poder avanzar, sin embargo, permítaseme anunciar que lo aquí señalado se hará en el nivel de lo teórico. Dicho esto, aprovecho una frase de Abram Shulsky: “la teoría permite un escape de las luchas intestinas y los debates burocráticos acerca del valor de lo que actualmente existe y nos permite pensar acerca de tales temas en un plano donde el dinero y la política pueden hacerse temporalmente a un lado” (1992:1). Así, se propondrán, entonces, líneas generales del argumento y que cada quien haga la evaluación de la entidad federativa que le interese.

A la fecha, a pesar de esto, la existencia de organismos estatales que

tutelen y promuevan la Transparencia, se considera indispensable en el ámbito legal: el pasado mes de julio se cumplió un año de que se adicionaran siete fracciones al artículo sexto constitucional, consagrándose en la sexta, la existencia de órganos y organismos especializados, imparciales y con autonomía operativa, de gestión y decisión. Al cumplirse este año, todas las legislaturas estatales debieron hacer ajustes en la normatividad. ¿Qué sucedió? Alianza Cívica reportó que sólo en 13 de las 32 entidades hubo algún ajuste, pero acotan: "...en los hechos, pareciera que [en algunos casos, incluso] se hacen adaptaciones para "bloquear" o minimizar el cumplimiento de la norma." (Herrera; 2008:10).

La indispensabilidad en el ámbito legal pareciera no reflejarse en el ánimo de las legislaturas locales. ¿Por qué? Va una posible respuesta: la experiencia general acumulada muestra una efectividad limitada con respecto de los que debieran ser los objetivos de estas instancias. De nuevo la aseveración de León Hernández: las comisiones no funcionan.

Los organismos estatales han atravesado por etapas difíciles desde su creación: Coahuila, Michoacán, Quintana Roo, Puebla, Nuevo León, por citar algunos ejemplos. Y hay un dato por destacarse: sólo por excepción, el promover el acceso ciudadano a la información en poder del gobierno ha sido el detonante de la crisis; ésta, por lo general, germina desde el interior, sea por una pobre coordinación interna, la falta de Transparencia interna o una desmedida ambición por poder.

Total, por el lado que se le vea, en menos de una década de su creación, las instancias promotoras de la Transparencia atraviesan un momento difícil.

Dentro del diseño organizacional se dice que "el colapso de las instituciones puede producirse como respuesta a cualquiera de estos tres desafíos... [1] pueden fracasar en inculcar *normas* y *preferencias* que condicionan la lealtad de sus miembros... las instituciones dejan de "tener sentido" para sus miembros... los escándalos y los casos de corrupción en los cuales los agentes representativos de una institución comienzan a ser percibidos como traidores a los valores centrales son causas particularmente poderosas de pérdida repentina de la credibilidad de una institución... [2] las instituciones pueden entrar en decadencia debido a una parición de *alternativas* que permiten la satisfacción de aquellas necesidades y el desempeño de aquellas funciones sobre las cuales la institución solía tener

el monopolio... [3] pueden colapsarse debido a un fracaso manifiesto en cumplir las funciones que le son asignadas.” (Offe; 2003:275).

Regresemos a la construcción de la defensa jurídica.

No habían pasado 24 horas de haber recibido el oficio de parte del Congreso del Estado –con el que abre el presente ensayo–, cuando los tres comisionados de la CEIG entregan 13 fojas al Congreso donde pueden leerse, en términos generales, los siguientes argumentos donde se sustenta una posición contraria en cuanto a lo pretendido:²

- A. La Legislatura ha omitido escuchar y analizar “la opinión de todos y cada uno de los sujetos involucrados y/o afectados en la materia de que se trate, así como de especialistas del Derecho y de la sociedad en general”.
- B. Con la pretendida reforma se omite tomar en consideración la especialización, la imparcialidad y la autonomía, características que se desprenden, dice el oficio, de la fracción IV del artículo sexto constitucional.
 - a) La especialización es referida como “el conocimiento de una materia determinada”. Y agregan que “no se estableció en ninguna parte de la exposición de motivos [de la adición al artículo sexto constitucional federal], que debía o podían fusionarse los órganos locales garantes de Acceso a la Información con las comisiones de Derechos Humanos. Si ese hubiera sido el sentido, se hubiera plasmado de manera expresa, o al menos en la exposición de motivos se hubieren hecho los planteamientos conducentes; sin embargo, no es así, y queda claro que al estar operando en todo el país comisiones e institutos de Acceso a la Información y Transparencia, éstos justamente constituyen los órganos especializados a los que se refiere el artículo sexto constitucional en su fracción IV”. Además citan 22 principios por los que se requeriría una entidad diferenciada a la de Derechos Humanos.
 - b) La imparcialidad es definida como una “figura que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los ór-

² Los siguientes entrecomillados son citas textuales del oficio dirigido al Diputado Marco León Hernández disponible en la página de la CEIG.

ganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva a través de un procedimiento abierto y transparente, mediante el cual la institución alcance la mayor independencia en relación con los sujetos obligados y el gobierno de que se trate”.

- c) Al abordar la característica de la autonomía, la CEIG presenta una definición de los tipos de autonomía contenidos en la Constitución Federal³ para, después, plantear la siguiente pregunta “si la tutela, la vigilancia y la defensa del Derecho de Acceso a la Información estará a cargo de la Comisión de Derechos Humanos, que a su vez, vela por otros derechos, entonces, ¿En dónde queda la autonomía que ordena la Constitución Federal?” Aquí una de las palabras claves: autonomía. Miguel Parra, por ejemplo, considera que “la autonomía es la figura jurídica más completa para lograr la efectividad de ciertas instituciones del Estado: en materia electoral, bancaria, educativa y de derechos humanos ha funcionado muy bien”, y agrega “esperemos que pronto contemos con más instituciones con esta característica, la que hará a México un país más democrático, menos centralista y por ende más libre” (2004:34). La idea es tentadora: al considerar que hay temas que por su importancia requieren un cuidado que no dependa ni esté subordinado a las tres esferas estatales tradicionales, la autonomía se ha implementado (o se ha intentado implementar), con mayor o menor éxito, en organismos electorales y de protección de los derechos humanos. El acceso ciudadano a la Información Pública pareciera ser uno de esos temas que requieren de organismos autónomos.

C. Con la fusión, la Legislatura, o contradiría lo dispuesto por el artí-

³ Lo hace en los siguientes términos “La autonomía operativa consiste en la administración responsable con criterios propios; la de gestión para ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y Transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la ley; y finalmente la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno”.

culo 102 de la Constitución Federal –relativa a la naturaleza de las Comisiones de Derechos Humanos– o no crearía un mecanismo real de protección al Derecho de Acceso a la Información Pública: si “la naturaleza de las comisiones de Derechos Humanos no es la de emitir resoluciones vinculatorias, pues establece dicho dispositivo que solo podrán emitir recomendaciones públicas no vinculatorias; luego entonces, ¿cómo puede convertirse en un órgano real, garante del Derecho de Acceso a la Información Pública, sino podrá emitir resoluciones vinculatorias?”, preguntan los comisionados.

- D. El argumento central para la fusión que puede leerse en el dictamen, es decir, “que el Derecho Acceso a la Información Pública de un derecho humano”, “resulta insuficiente”.
- E. De concretarse la fusión, se dañaría la imagen de Querétaro a nivel nacional al ser “la primera entidad de la República en sufrir una regresión en esta materia, que suprimiría un diseño institucional que está en evolución y que sobre todo pertenece a la sociedad queretana; la democracia en nuestro Estado tendría una pérdida invaluable porque recordemos, que no son las personas, sino la instituciones las que prevalecen”.
- F. Se señala, finalmente, “falta de Transparencia y claridad en el texto de los transitorios... [pues] poco o nada se plantea en cuanto a la situación patrimonial de la institución y demás derechos y obligaciones hasta el momento por ésta contraídos; ni tampoco se establece cuestión alguna sobre los derechos adquiridos, tanto de los comisionados recientemente nombrados, como de todo el personal de la institución”.

De los argumentos en contra de la CEIG, al menos el último encontraría parcial acomodo en el sexto transitorio publicado: “Los comisionados actuales de la Comisión Estatal de Información Gubernamental concluirán el periodo para el cual fueron electos. La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública entrará en funciones en los términos escritos en el artículo 33 de la presente Constitución, a más tardar al concluir el periodo de los actuales comisionados de la Comisión Estatal de Información Gubernamental”.

Fuera de esto, en lo que respecta a la fusión, ni una coma se le cambió al dictamen.

Qué pasó después. Las fuerzas nacionales, de las que ya rendimos cuen-

ta, entraron en acción. Oscar Guerra Ford, comisionado presidente del InfoDF, lo explicó así en el Seminario “¿Transparencia en riesgo?”:

“...se formó una subcomisión [dentro de la COMAIP] la cual redactó el proyecto para iniciarlo que ya aquí se ha mencionado, la promoción de la acción de inconstitucionalidad ante la PGR y también ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aunque esto parezca algo absurdo, con el objeto, uno, de elevar el costo político del Presidente de esta Comisión y dos, muy importante, agotar las instancias nacionales para que, en dado caso, ninguna de estas dos prosperara, en determinado momento si así se definiera ir a la Corte Internacional. Este asunto fue ya saldado por parte de la COMAIP, por la subcomisión respectiva, y el jueves 17 de abril se entregaron dichos documentos tanto a la Procuraduría General de la República como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitándoles de manera respetuosa que se inicie la promoción de la acción de inconstitucionalidad. Asimismo en esta Sesión Extraordinaria de la COMAIP se acordó a propuesta de este Instituto del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, realizar un Seminario de corte académico con el objeto de seguir discutiendo y analizando el problema, conocer las diversas posiciones, muchas de estas han sido públicas en los diversos diarios, pero el objeto de hacer una discusión respetuosa y académica en la instancia, en este caso en la Universidad Nacional Autónoma de México.” (En versión estenográfica).

Al concluir el término, el único mecanismo legal de defensa nacional a favor de la CEIG fue interpuesto por la PGR: acción de inconstitucionalidad.

¿Qué pasó con la petición de la COMAIP a la Comisión Nacional de Derechos Humanos? Absolutamente nada... y de eso ya nunca se habló. Es más, en el marco del multicitado evento, Guerra Ford dice “Déjeme decirles que a este Seminario por parte de las organizaciones convocantes se invitó tanto al doctor José Luis Soberanes como también al presidente del Congreso del Estado de Querétaro, con el objeto de que en una discusión respetuosa y académica pudiéramos debatir las diversas posiciones o las diversas interpretaciones que hay sobre el Sexto constitucional. Lamentablemente en los dos casos la invitación fue denegada, yo estuve en contacto con ellos y tanto el doctor Soberanes por tener un compromiso previo y en

el caso del presidente del Congreso por razones similares, aunque el presidente del Congreso demostró interés en participar, pero lo posibilitó en algún otro momento.” (En versión estenográfica). Es decir, ya no atendió ni a las invitaciones académicas. Y es que, hay que decirlo, José Luis Soberanes ya había manifestado públicamente su apoyo a la reforma constitucional.

En fin, regresemos a la defensa jurídica. Básicamente, los argumentos presentados por la PGR a fin de que la Suprema Corte de Justicia pueda resolver, son:

- A. Las resoluciones de la denominada Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, no tendrían efectos vinculantes, por lo que el gobernado no podría promover juicio de amparo contra las mismas, lo que no sólo disminuye la certeza jurídica del gobernado al dejar al arbitrio de la autoridad el atender la recomendación de la Comisión, sino que también rompe el diseño constitucional, en el que el garante último del Derecho de Acceso a la Información Pública debe ser el Poder Judicial.
- B. Se elimina una instancia de defensa para el gobernado, toda vez que en términos de la Constitución Federal, el gobernante tiene expedito el derecho de iniciar el proceso de revisión ante los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información contra la respuesta a una solicitud de acceso a la información por parte del sujeto obligado, y simultáneamente denunciar ante la comisión de derechos humanos que corresponda, la violación a su garantía individual, en tanto que un procedimiento no es excluyente del otro, pues constituyen vías diversas, cuyos efectos no tienen la misma naturaleza, razón por la que su fusión resulta incompatible.
- C. Se limitaría por razones de competencia de las comisiones de derechos humanos, el derecho de los gobernados de solicitar y obtener información respecto de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, lo que lesiona gravemente los alcances de la garantía individual prevista en el artículo 6º de la Constitución Federal.
- D. El artículo 33 de la *Constitución Política del Estado de Querétaro* contribuye a la generación de una ley imperfecta, toda vez que ésta no podría prever la sanción a servidores públicos, en tanto que la determinación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública no reviste obligatoriedad alguna, y en consecuencia, no existiría omisión que sancionar.

- E. La protección de la vida privada y de los datos personales, constituye un derecho fundamental que limita, en principio, el Derecho de Acceso a la Información. Ello propicia, y así lo determinó el Constituyente Permanente, que los órganos garantes cuenten con las cualidades necesarias para efectuar en su caso, una ponderación respecto de ambos derechos, a fin de determinar en el supuesto particular, cuál de éstos prevalece en relación con el otro. Lo anterior, hace patente no sólo la necesidad de especialización de los órganos u organismos garantes, sino también el que sus resoluciones estén revestidas de los elementos de un acto de autoridad, entre ellos, la obligatoriedad, lo que dará certeza jurídica al gobernado para impugnar dichas determinaciones ante el intérprete último de la Constitución.

Tenemos, entonces, la confrontación jurídica de las entidades que intervienen. ¿Y después?

4. GANADORES CON PERDEDORES: ¿Y UNA VEZ RESUELTA LA LITIS?

Una vez resuelta la *litis*, esto es el conflicto jurídico, ¿qué sigue? Vale esta pregunta por la trascendencia contenida en su respuesta.

En cualquiera de los dos escenarios –se falle a favor de la CEIG o del Congreso– en la boca del perdedor seguramente habrá un “la justicia ha hablado, somos respetuosos de la legalidad” (en cualquiera de sus variantes, con más o menos adjetivos); habrá un apretón de manos y un pacto (tácito con toda seguridad, no expreso) de seguir la marcha con madurez y civilidad.

Pero a nivel del litigio, debemos estar seguros, una de las partes pierde... y debe doler, a pesar de no demostrarse en público. Aunque, pensándolo mejor, seamos francos (y un poco cínicos, si se me permite): el dolor de un fallo adverso es inversamente proporcional al tiempo que tome la Corte en dictarlo. Y me explico: entre más se tarden en el máximo tribunal del país, el tema perderá posiciones dentro de la agenda social y política de la comunidad, los comisionados de la CEIG estarán más cerca del término de su periodo, el Gobernador será otro y, tal vez, hasta otras sean las fuerzas que dominen el Congreso.

Es para destacarse, sin embargo, que entre las partes que pueden perder (o ganar, según se quiera ver) sólo se han mencionado dos: la CEIG y el

Congreso (al que podríamos sumarle el Poder Ejecutivo y los municipios, por aquello de la aprobación y publicación de la reforma constitucional). Pero hasta ahí. ¿Se ha notado que, dentro de todo esto, de entre los que ganan o pierden, no ha figurado la sociedad? Bajo este esquema, la victoria de uno es la derrota de muchos.

Esto debe llamar la atención en un esquema que supera, por mucho, la mera demagogia. Es, hasta legalmente obligatorio, incluir a la sociedad... y no se está haciendo.

Para muestra (soporte, pues) de este argumento, va un botón:

En diciembre de 2000, a través de la resolución A/RES/55/61, la Asamblea General de las Naciones Unidas (UN) “reconoce la conveniencia de contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Naciones Unidas, Resolución).

Después de diferentes sesiones del Comité Especial, conformado para el efecto, se elabora el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, abierto a firmas el 9 de diciembre de 2003 en Yucatán, México.

En el artículo 6 se habla de: 1) La conformación recomendada de “un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción” encargados de implementar medidas específicas (“La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5⁴ de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas... El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción”), que podrían traducirse en facultades de tal o tales órganos llevados a nivel nacional; 2) Las características del órgano: *i*. “Independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida”; *ii*. Contar “con recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios”; 3) El

⁴ En términos generales, el artículo 5 establece el compromiso por: 1) formular y aplicar –o mantener, de ser el caso–, políticas públicas contrarias a la corrupción promoviendo la participación social donde se “reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”; 2) establecer o fomentar “prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.; 3) la evaluación periódica de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas para determinar si son, o no, adecuados para combatir la corrupción; y 4) colaborar a nivel internacional y regional.

compromiso, de parte de cada Estado, de comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

De acuerdo con el instrumento, los órganos así constituidos no desempeñarían su función de manera aislada; de hecho se recomienda “fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa”. Para fortalecer su inclusión, se recomiendan políticas que incentive: 1) El incremento en la Transparencia a través de la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones; 2) El acceso eficaz del público a la información; 3) El desarrollo de actividades de información pública para “fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; 4) El respeto, promoción y protección de la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción, cuidando se pueda garantizar “el respeto de los derechos o la reputación de terceros.. la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.”⁵ (Artículo 13).

¿Recuerda, el amable lector, las palabras del periodista Treviño de Hoyos en el Seminario en el Distrito Federal? Dijo: “La familia de mi esposa es de Querétaro y no es tema la desaparición de la Comisión de Transparencia”.

Si así están las cosas, independientemente del resultado del litigio, los grandes perdedores son los queretanos. ¿Alguien se ha preguntado qué papel debe jugar la sociedad en este punto?

Retomo la pregunta... una vez resuelta la *litis* ¿qué sigue? No hay valor público agregado en este panorama.

Aquí viene la propuesta...

⁵ Todo lo entrecomillado en este párrafo corresponde al artículo 13 de la Convención.

5. ¿DEFENDER?... SOBRE EL QUÉ, EL CÓMO Y EL CUÁNDO

Lo dicho: la opción legal es un camino que debió recorrerse; pero no es el único.

Frente a la crisis que representa un cambio tan profundo como el dado en la naturaleza jurídica de la CEIG en virtud de la reforma, la creatividad debe despertarse. Dentro del ¿qué hacemos? Muchas respuestas se habrán dado... y algunas, quizás, hasta se hayan implementado.

Sin embargo debe tenerse claridad sobre qué es lo que se busca.

¿Qué quiere defenderse? Si lo que le preocupa a los comisionados y al personal de la CEIG es su sueldo y nada más que eso (y mírese que en lo escrito no hay reproche ni valoración; por el contrario, de ser el caso, hasta mi comprensión ofrezco), la historia se termina, no hay nada más que decir: hay muchas quincenas por cobrar y mucho tiempo para buscar trabajo. Y todos (...bueno, ellos) felices.

¿Cómo se quiere armar una defensa? Si la visión termina al nivel jurídico, también se nos acaba la historia: sentémonos a esperar la resolución de la Corte. ¿Cuándo? Bajo el esquema legal-único, todo lo que se pudo, ya se hizo.

Por el contrario, si lo que quiere defenderse es algo mucho más trascendente que el trabajo y quiere avanzarse en caminos diferentes al legal, si quiere hacerse un esfuerzo continuo... hay mucho por contar.

6. QUÉ: DEFENDER EL TEMA, NO LA *CHAMBA*

¿Qué se defiende? Es de esas cosas en las que, conociendo los efectos, podemos adivinar la causa.

Si defender el trabajo, la *chamba* dicho de manera coloquial, fuera lo único que interesaba, toda la defensa se hubiese reducido a la acción nacional y, en Querétaro, los comisionados se hubiesen dado por satisfechos con quedarse en sus sillas, sentados, hasta el final. ¿Sucedió esto? Me parece que no.

En textos especializados se dice que la Transparencia sirve para elevar la calidad de vida en la población; en diferentes partes del país, a manera de broma he oído que efectivamente se eleva la calidad de vida de una parte de la población... pero sólo la que representan los consejeros y comisionados de los institutos y comisiones.

Enfocar la defensa a favor del tema de la Transparencia, por otra parte, significa re-impulsar la actividad. La defensa legal es sólo un componente de lo mucho por hacer. ¿Estamos en esta situación? Espero que sí.

La misma pregunta (¿qué se defiende?) aplica a nivel nacional, a la COMAIP. ¿Qué motivó su intervención y hasta la creación de una sub-comisión? ¿Defender el Acceso a la Información o tratar de construir un dique preventivo de lo que podría ser un *tsunami* para, otra vez, su *chamba*? Aquí la dejo.

7. CÓMO: SOBRE ALGO QUE SE HA QUERIDO Y HA INICIADO PERO NO SE HA NOMBRADO

Trabajando. Así es cómo debe defenderse a la CEIG. Trabajando de manera consistente y con objetivos bien alienados.

A nadie beneficia que la CEIG, de una forma meramente reactiva, quisiera gastar “su pólvora en infiernitos”. Lo de menos sería tener muchos eventos, hacer que el número de solicitudes se incremente de manera escandalosa, hacer declaraciones estridentes que salieran a diario en los periódicos. Con algo de inteligencia y un poco de valor esto puede lograrse. Pero, insisto, a nadie sirve.

Cuando digo que la mejor defensa es el trabajo, en este caso me refiero a uno verdaderamente estructurado y que atienda objetivos claros y útiles. ¿Para qué organizar, por ejemplo, muchas conferencias si no se está incidiendo en la creación de una cultura *pro*-Transparencia?; ¿para qué tener muchas solicitudes cuando la información que se pide no genera beneficio alguno al solicitante?; ¿para qué salir a diario en los periódicos cuando esto no es un concurso de exposición a medios?

En verdad la CEIG ha sido punto de referencia para muchas otras comisiones e institutos que nacieron después. Pues bien, aquí está el reto: ser ahora punto de referencia respecto a la manera de trabajar, esto es, de una manera ordenada y bajo una agenda clara. Y mírese que es mucho decir... sólo voltéese alrededor y búsquese cuántas instancias estatales de Acceso a la Información tienen un trabajo consistente, soportado por un plan desarrollado de manera coherente y tratando de evitar “bombezos”. Y es una lástima, porque estas instancias surgen bajo un nuevo esquema de trabajo en la Administración Pública, lo que se llama Nueva

Gestión Pública, y nada se ha hecho para adoptar todas las herramientas que ofrece.

Un tema sobre esto, por ejemplo, son los indicadores de desempeño, de gestión o impacto aplicados a la organización. Véanse, sin embargo, cuáles son los empleados en prácticamente todos los estados de la República:⁶

- A. Número de solicitudes presentadas. Pues sí, sabemos cuántas solicitudes se han presentado y ante cuál oficina pública... ¿Y luego? Saber el número es ilustrativo –de acuerdo–, pero la pregunta de fondo es ¿de qué le sirve al organismo estatal el número y el destinatario? Con esto no se conoce el interés de la población por ejercer su derecho, ni la razón de por qué se le pregunta más a una oficina que a otra. El dato por sí mismo, incluso, es endeble: incidir sobre él requiere, sólo, de unas cuantas personas que hagan preguntas.
- B. “Perfil de solicitante”. Cualquier organismo de Transparencia que tenga más o menos en orden el número de solicitudes presentadas en su Estado, podría tener datos sobre el perfil de los solicitantes: porcentaje de mujeres y hombres, rangos de edad, ocupación. Esta información, sin embargo, no ha encontrado otro fin que el terminar como gráficas dentro del informe anual de actividades. Lo anterior no es casualidad: lo que pudiera servir para conformar una buena base de datos sobre el perfil de los solicitantes, al considerarse como información personal, sólo puede ser obtenida a voluntad del que presenta la solicitud. Es decir, del total de solicitudes presentadas sólo se tendrían datos de una muestra sin que podamos saber, de manera directa, qué tan representativa es ésta de aquella.
- C. Porcentajes (su uso y abuso). Divídase el número de recursos presentados ante el OEAIP entre el de solicitudes y tendremos una proporción; divídase el total de las resoluciones favorables a los ciudadanos entre el total de los recursos interpuestos y tendremos otra proporción. Multiplíquense por cien, y tendremos porcentajes. El primero serviría para decir algo así como “del total de las solicitudes presentadas en lo que va del año, sólo un tanto por ciento ha acudido a la instancia estatal a inconformarse... (y viene el salto simplón)” “eso significa que el otro tanto por ciento (por lo general, muy superior

⁶ Una reflexión más amplia al respecto puede leerse en el artículo de opinión “¿Quién vigila al vigilante?” publicado por el autor en el *Periódico Palabra* de Grupo Reforma de la ciudad de Saltillo, el 24 de febrero de 2008.

al primero) está conforme con su respuesta”. El segundo encuentra similar aplicación para argumentar que las resoluciones de la instancia estatal “están del lado del ciudadano”; ya que si esta última cifra es muy pequeña se podrían sumar con los casos sobreseídos y cambiar el enfoque “sólo en un tanto por ciento se le ha dado la razón a la entidad pública”.

¿De que le sirven estos porcentajes al organismo estatal? No sabe si quienes no interpusieron un recurso están muy contentos con su respuesta o porque intervinieron otros factores como la apatía o el temor. Tampoco sirve de mucho tener claro cuál es el porcentaje de resoluciones favorables a uno u otro sector porque, en todo caso, el sentido del fallo deberá tener más relación con el derecho que con la estadística.

Hay, como puede verse, mucho que reflexionar en torno a este tema.

Después del periodo de crisis atravesado por la CEIG y las tensiones provocadas por su fusión, por ejemplo, podemos ver en su página *web* un boletín electrónico que relata qué se hace dentro y fuera de Querétaro en materia de Transparencia. Si estamos frente a una publicación que servirá como medio para dirigir un mensaje fuerte y que es producto de un esfuerzo coordinado, este espacio de comunicación puede hacer una gran diferencia; si, por el contrario, es sólo un “hacer por hacer” desaparecerá de inmediato antes del décimo número.

8. CUÁNDO: EL VALOR PÚBLICO COMO OPCIÓN Y SU CONTINUIDAD

¿Valor público? En muy grandes rasgos, podemos decir que es una propuesta desarrollada desde la academia (no por eso, divorciada de la realidad) que apuesta a que todo lo que se desarrolle desde una oficina pública tenga significado, un valor, para la comunidad.

¿Cuándo puede generarse valor público? Siempre (que se quiera).

Para entender el valor público, Moore (1995:52-56) ofrece seis aspectos o características clave, a saber: “Primero, un axioma: el valor tiene raíces en deseos y percepciones de los individuos... entonces [en el sector público], debe satisfacer alguna clase de deseos y operar de acuerdo con alguna clase de percepción...; segundo, hay diferente clase de deseos a ser satisfechos... las aspiraciones de los ciudadanos se expresa a través del go-

bierno representativo... [tercero, en el sector público] puede crearse valor al establecer y operar una institución que atienda los deseos ciudadanos de una manera ordenada y productiva... a través de mecanismos permanentes de Rendición de Cuentas... [cuarto], la producción y distribución de lo que produzca la organización debe ser justa y eficiente... [quinto] el ciudadano “compra” de sus administradores públicos como si se tratase de una cuenta a favor... [sexto]... el mundo en el que el administrador público opera, cambiará”.

Estos seis aspectos nos ayudarán a desarrollar, aunque sea también con aspectos muy generales, la propuesta. Baste por lo pronto decir que a través de la creación del valor público puede lograrse la permanencia de las organizaciones públicas aún cuando “en una organización, el valor no se limita necesariamente al valor operacional en su actual misión... es una especie de capital tener, tanto la habilidad de adaptar sus métodos a nuevos aspectos [de la realidad, como] la habilidad de producir cosas nuevas valiosas para la sociedad.” (Moore; 1995:52).

Qué hacer, pues, con la creación del valor público:

- A. Raíces de lo que la comunidad valora. Búsquese y entiéndase qué, en la Transparencia, puede interesar a la comunidad. ¿O fue sólo una moda?
- B. Sobre las diferentes clases de deseos a ser satisfechos. ¿Cómo puede hacerse frente a las necesidades y expectativas, en caso de que existan, de la sociedad. Y, si no existen, qué hacemos para que aparezcan dentro de la agenda estatal.
- C. Creando valor. Deben abordarse las inquietudes ciudadanas a través de mecanismos permanentes de Rendición de Cuenta de la propia CEIG. Aquí no opera el “en casa del herrero...”
- D. Producción y distribución justa y eficiente.
- E. La cuenta a favor. A cada paso que se dé, en este sentido, corresponderá una mayor fidelidad hacia la CEIG... ¿Es muy difícil creer que esto es lo que se quiere?
- F. La realidad que cambiará. ¿Y si la CEIG no se fusionara? Los tiempos cambian y gobernadores van y vienen. ¿Y si el trabajo realizado con todas estas características convence a quien asumirá el encargo estatal dentro de un año? Esto es crear valor público.

En la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard se

desarrolló el “triángulo estratégico”, tres pilares que pretende adaptar, al sector público, lo que sería una estrategia organizacional. En este sentido, de acuerdo con este triángulo, una estrategia debe simultáneamente ocuparse de: primero, declarar (y aclarar) la misión o propósito de la organización; segundo, contar con una fuente de soporte y legitimidad; y, tercero, explicar cómo es que la instancia debe ser organizada y operada para alcanzar los objetivos declarados (adaptado de Moore, 1995: 70-71).

También nos ayuda para crear las bases en las que se sustentaría la creación del valor público por parte de la CEIG, sobre todo en la parte de ganar legitimidad que soporte a la Comisión.

9. TRANSPARENCIA ¿PARA QUÉ?: REFORMULACIÓN INTENCIONADA DE LA COMISIÓN

Siguiendo a Arellano Gault en la intención por comprender las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la Transparencia, debe clarificarse qué podría lograrse, es decir, los objetivos a alcanzar.

La situación no es menor pues, como apunta Jonathan Fox “si la Transparencia tiene diversos objetivos entonces también implica diferentes estrategias” (2008: 186). Estas estrategias, además, no deberán elaborarse o emprenderse de manera aislada pues “el Acceso a la Información desarticulado de estrategias complementarias puede tener el paradójico resultado de crear mayor opacidad gubernamental.” (Ackerman, 2008: 12).

La necesidad de clarificar objetivos y definir (o redefinir) estrategias es abordada, desde otra óptica, por Mauricio Merino al decir que “mientras se presume que la Transparencia queda colmada con la entrega de documentos públicos no reservados a quienes los solicitan, los órganos obligados por las leyes de la materia no se verán compelidos a modificar sus rutinas para anticiparse a esas solicitudes y favorecer a la Transparencia como un valor organizacional propio de su operación, ni tampoco a reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en la construcción de sus decisiones y en su gestión cotidiana es un recurso público estratégico.” (2008:240).

Entonces, ¿cuáles son los objetivos que se persiguen con la implementación de la Transparencia en general?

En la investigación “Fortalecer desde la experiencia...”, pueden identificarse con claridad ideas rectoras para concedores del tema como lo son

Ackerman, Sandoval, José Antonio Aguilar Rivera, José Ramón Cossío Díaz, Jonathan Fox y Libby Haight, entre otros.

En un esfuerzo por conciliar las diferentes aproximaciones identificadas, se proponen cinco rubros generales:

- A. Combate a la Corrupción. Considerada en los términos de Transparencia Internacional como fuente de problemas.
- B. Político-participativo. Como medio para el control del poder (Aguilar, Cossío), su fortalecimiento a través de la legitimidad (Aguilar) y/o para propiciar el involucramiento *proactivo* de la comunidad (Ackerman-Sandoval, Aguilar, Fox-Haight).
- C. Económico. Como factor que promueve la inversión (Ackerman-Sandoval).
- D. De la Administración Pública. Para propiciar un mejor servicio público (Cossío y Fox-Haight), promover su evolución hacia formas y mecanismos cada vez más eficientes (Aguilar y Fox-Haight) y/o constituir un paso previo a la Rendición de Cuentas.
- E. Individual. Como cualidad para el acceso individual a los datos personales en poder de los órganos del Estado (Fox-Haight).

Ahora bien, una vez identificados los rubros sobre los que la Transparencia debiera incidir –y teniendo como referencia general la existencia a partir de 2002, de organizaciones públicas estatales encargadas de la materia–, puede preguntarse, ¿en cuál o cuáles de estos renglones se ha presentado un cambio favorable? Es difícil saberlo: la ausencia de esfuerzos estatales por medir la incidencia de la Transparencia y el Acceso a la Información en alguno de los rubros descrito es general. Si algún gobierno estatal u OAIP ha desarrollado algún estudio al respecto, hay que decirlo, no es público.

Hay, sin embargo, tres esfuerzos nacionales que pueden servir como línea de referencia para conocer el impacto que se consiga: Primero, la Encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial realizada en 2002 y en 2005 por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (CEESP), por encargo de la Secretaría de la Función Pública, tiene por objeto conocer el impacto de la corrupción en el desarrollo empresarial y la gobernabilidad democrática. Segundo, el Índice nacional de corrupción y buen gobierno a cargo de Transparencia Internacional, capítulo México

ha realizado este estudio en los años 2001, 2003, 2005 y 2007 sobre 35 trámites (en esta última ocasión) para los estados de la República Mexicana. Finalmente, el Índice de Transparencia de la información fiscal de las entidades federativas

Ahora bien, una vez identificados los rubros sobre los que la Transparencia pudiera incidir, busquemos cómo hacerlo. ¿A través de qué? La idea se resume, de nuevo, en el concepto de “valor público” y el involucramiento de la sociedad.

Etzioni, cuando en 1994 se pregunta cómo podía decidirse cuáles actividades debían asumir qué nivel de la sociedad, desarrolló su principio de subsidiaridad, “según el cual la responsabilidad de toda situación pertenece, primero, a aquellos que están más cerca del problema. Sólo en el caso de que el individuo no pueda encontrar una solución la responsabilidad pasará a la familia. Sólo en el caso de que la familia no pueda resolver la situación participará la comunidad. Sólo en el caso de que el problema rebase a la comunidad deberá participar el Estado.” (Citado por Parsons; 2007:87).

“La diferencia entre una organización y una institución puede resumirse en tres puntos: 1) Los deberes organizacionales son duales, mientras que las normas institucionales son triádicas, es decir, establecidas y puestas en práctica por terceros que no forman parte de la relación institucionalizada; 2) Los deberes están subordinados a resultados esperados en las organizaciones, pero se encuentran por lo menos en el mismo plano lógico en las instituciones; 3) los deberes organizacionales están mucho más restringidos en lo que hace a su alcance, validez e impacto sobre la persona involucrada, circunscrito al alcance de la discrecionalidad que las instituciones otorgan a los agentes, dentro de su terreno para lograrlo.” (Offe, 2003: 256).

10. GANADORES SIN PERDEDORES

Remato el argumento: al crear valor público, independientemente de quién gane el litigio, gana Querétaro y los queretanos. Y no es demagogia.

¿Quién puede oponerse a este escenario?

11. LECCIONES APRENDIDAS... DE UNA PUESTA EN ESCENA QUE NO TERMINA

Todo está por decirse en los tribunales y de lo que ahí suceda, como un trozo de nieve que cae desde la cima para convertirse en avalancha, dependerá el resto de la historia.

Hay, sin embargo, una valiosa lección que debe aprenderse aunque duela: la mejor defensa es aquella en la que no hay perdedores. Es mejor pues ocuparse de la viabilidad y sustentabilidad de la organización que defiende y promueve el tema; es la mejor porque encierra en sí misma el cumplimiento de la razón por la que la organización fue creada.

O tenemos que regresar, de nuevo, a la pregunta perpetua: ¿Quién vigila al vigilante? No vaya siendo que, motivados por la desilusión, aceptemos de buena gana la desaparición de comisiones e institutos en el resto del país... o peor aún, nuestro comportamiento ante tales actos del poder sea de indiferencia. No vaya siendo que, al otro lado del péndulo, pasado mañana sean necesarios organismos para transparentar a los de Transparencia: sería el cuento de nunca acabar.

¿Qué alternativas tenemos para que esto no suceda?

Una alternativa es la de los indicadores ya descritos. Una segunda alternativa de control es la presentación de un informe anual. Pero, de nuevo, siempre se habla de lo que se hizo sin que haya oportunidad de una verdadera evaluación entre lo planeado y lo ejecutado, entre lo esperado y lo conseguido. Es decir, los mecanismos existentes son los tradicionales, de los que ya se conocen los resultados.

La tercera alternativa es la adopción de la creación del valor público. Esto es lo que se propone y que va de la mano con la lección aprendida.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M. (2008) “Introducción”, en ACKERMAN, John M. (coord.). *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el acceso a la información. México.
- ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el mundo*. Cuadernos de Transparencia 7. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2005
- AGUILAR RIVERA, José Antonio. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de Transparencia núm. 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2006
- ARELLANO GAULT, David. “Transparencia y organizaciones gubernamentales”, en ACKERMAN, John M. (coord.). *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información. México, 2008
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Congreso del Estado de Querétaro. Dictamen de Reformas a la Constitución. <http://www.ceigqro.org.mx/dictamenreformas.pdf>. Agosto 15, 2008.
- Entrevista a Marco Antonio León Hernández, Diputado presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Congreso de Querétaro. Abril 10, 2008.
- FOX, Jonathan. “Transparencia y Rendición de Cuentas.” *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. ACKERMAN, John M. (Coord.) Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información. México, 2008.
- HERRERA, Christian. “Trabando Transparencia”, *Palabra*. Saltillo, Coahuila, México, 2008

- HUERTA, Carla. *Los controles del poder*. Universidad Autónoma de México. México, 1998.
- MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge. Harvard University Press. 1995.
- Naciones Unidas. Resolución sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 22 agosto 2008.
http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/convenccion_contra_corrupcion.pdf
- OFFE, Claus. “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este”, en GOODIN, Robert E. (coord.). *Teoría del diseño institucional*. Trad. MELÓN, María Luz. Gedisa. Barcelona, 2003.
- PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México, 2007.
- Seminario ¿Transparencia en riesgo? Versión estenográfica del evento organizado por el INFODF, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, celebrado en el auditorio Héctor Fix-Zamudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 22 de abril de 2008 en la Ciudad de México.
http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/transp_riesgo/ver_esteno_seminario_transparencia_en_riesgo.pdf
- VERGARA, Rodolfo. *La Transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia, núm. 5. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2005.

3er Premio Regional de ensayo sobre Transparencia y Acceso a la Información 2009



La Región Centro-Occidente de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) integrada por el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima, el Instituto de Acceso a la Información Pública de Querétaro, el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Nayarit, la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro y con la colaboración del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, con el fin de promover la Cultura de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, se convocó al 3er Premio Regional de Ensayo. Las bases son:

Bases:

1.- Dirigido a:

Pueda participar el público en general que sea originario de o residente en alguno de los estados convocantes.

No podrán concursar personas que presten sus servicios en cualquiera de los organismos de transparencia y acceso a la información pública de los estados de la república mexicana, ni el Distrito Federal, así como del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

2.- Temas:

1. El Derecho de Acceso a la información en México.
2. Información Pública de Oficio.
3. Clasificación de la Información Pública.
4. Protección a Datos Personales y Derecho ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición).
5. Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales.
6. Sistema de Gestión para Archivos Administrativos.
7. Uso de Tecnologías en el Acceso a la Información Pública.

3.- Los Ensayos participantes deberán cumplir con las siguientes características: Ser un ensayo inédito, individual, que no haya sido presentado o publicado en otros espacios.

El trabajo tendrá un mínimo de 10 cuartillas y máximo de 20 cuartillas, tamaño carta, impresas, sin engrapar.

Escrito a máquina o en computadora en espacio doble, letra tipo Arial, tamaño 12, márgenes superior e inferior de 2 cm, márgenes derecho e izquierdo de 3.5 cm. Se evaluará que el trabajo cumpla con las características del género, claridad, precisión en el escrito y ortografía.

Los participantes lo entregarán con la siguiente estructura:

- Título.
- Síntesis: 6 o 7 líneas explicando de manera impersonal el contenido analizado.
- Listar las palabras clave dedicadas en su ensayo.
- Cargo del ensayo.
- Firmado con un pseudónimo.
- Junto con su trabajo en un sobre cerrado, que tenga por fuera el pseudónimo; utilizado y por dentro lo siguiente: datos personales del concursante, apellido paterno, materno y nombres; domicilio particular (calle, número, colonia, municipio, código postal, entidad federativa, teléfono y correo electrónico, copia de identificación con fotografía (IFE, pasaporte, escuote o licencia de conducir, etc.).
- Copia de documento oficial que acredite origen o residencia en alguno de los Estados convocantes.
- Los concursantes deberán presentar dos copias impresas de su trabajo y una en formato electrónico en cualquiera de los organismos de transparencia y acceso a la información convocantes, de manera personal o por correo certificado o mensajería a:

Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes,
Av. Las Américas 401 int 101, Fraccionamiento la Fuente, Aguascalientes, Ags. C.P. 20239,
tel. 01 448 915-36-38, 915-01-69 y 915-05-37 www.itea.org.mx

Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima
Calle 5 de Mayo No. 88, Colonia Centro, C.P.26000, Colima, Colim. Tel.: 01(312) 314 3168 y 313 0418 www.caicpe.org.mx

Instituto de Acceso a la Información Pública de Querétaro
Bld. Adolfo López Mateos No. 201, Módulo B, Piedad Alta, Zona Centro, C.P. 37000, León, Querétaro. Tel.: 01(477) 718 84 96, 716 73 58 www.iteq.org.mx

Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco
Miguel de Cervantes Saavedra No. 15, entre Av. Vallarta y Morelos, Col. Ladrón de Guevara, C.P. 44005, Guadalajara, Jalisco. Tel.: 01 (333) 36305745 www.itej.org.mx

Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán
Ana María Gallega No. 607, Col. Centro, C.P. 58000, Morelia, Michoacán. Tel.: 01 (443) 312-38-06 y 312-66-32 www.itaimech.org.mx

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Nayarit
Av. Alianza 175 int. 1 (Plaz. Zona Centro), C.P. 63000 Tepic, Nayarit. Tel.: 01(311) 217-72-14
www.iteanayarit.gob.mx

Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro
Carra Septén García No. 38, Colonia Cimarrón, C.P. 76030, Santiago de Querétaro, Querétaro.
Tel.: 01(442) 234-0206 y 212-5624 www.ceigqro.org

4.- No se aceptarán trabajos enviados por correo electrónico.

5.- No se devolverán originales.

6.- PLAZOS:

La recepción de los trabajos quedará abierta a partir de la publicación de esta convocatoria y se cerrará el viernes 16 de Octubre del presente año, a las 15:00 hrs. (Cinco). Para los trabajos enviados por correo o servicio de mensajería, se tomará como fecha de entrega los materiales o la bolsa de expedientes.

La evaluación de los ensayos se realizará durante los meses de Octubre y Noviembre.

La premiación se llevará a cabo a finales del mes de Noviembre del 2009.

7.- JURADO:

El jurado estará formado por un integrante de cada uno de los organismos de transparencia y acceso a la información pública convocantes.

Las decisiones del jurado serán irrevocables.

Cualquier caso no considerado en las bases de la presente convocatoria será resuelto a criterio del jurado.

La participación de este certamen implica la aceptación total de las normas dadas en esta convocatoria.

El premio podrá declararse desierto si los trabajos recibidos no cumplen con las bases y requerimientos planteados en esta convocatoria.

8.- PREMIOS:

Primer lugar: \$30,000.00 (treinta mil pesos MN)
Reconocimiento.

Segundo lugar: \$15,000.00 (quince mil pesos MN)
Reconocimiento.

Tercer lugar: \$7,000.00 (siete mil pesos MN)
Reconocimiento.

Se entregará constancia de participación a todos los participantes que cumplan con los requisitos establecidos.

Los ensayos premiados y seleccionados podrán ser publicados a criterio del jurado en una compilación que editarán los organismos convocantes.



1er. Premio Estatal de Investigación

“Derecho a la Información”



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

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

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

COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL
QUERÉTARO

er PREMIO ESTATAL DE INVESTIGACIÓN DERECHO A LA INFORMACIÓN

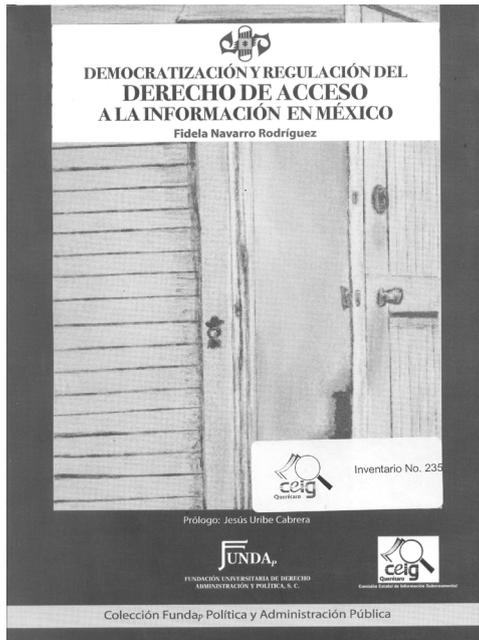
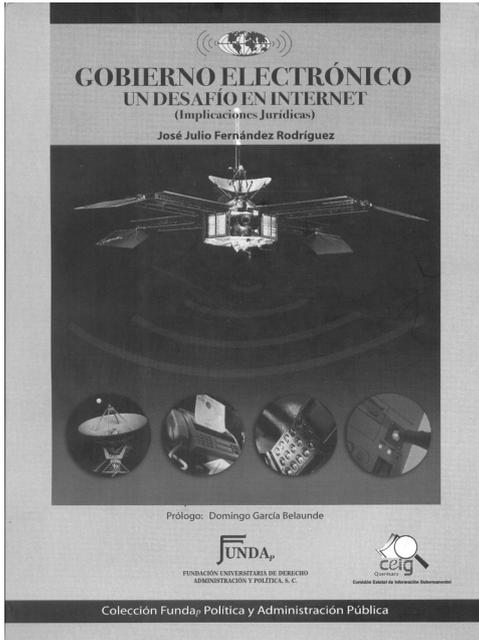
Autonomía constitucional y transparencia
Victor Samuel Peña Mancillas

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

La corrupción del Juez
José Manuel Couoh Valasco
Victor Hugo Hernández Mendoza
Genaro Núñez Angeles



COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL



El Desarrollo del Derecho a la Información en México

Desde la perspectiva teórica de la *Agenda-Building*



Melzar Ochoa Pineda
Oniel Francisco Díaz Jiménez

4to. PREMIO ESTADAL DE INVESTIGACIÓN
DERECHO A LA INFORMACIÓN

Prólogo:
Jorge Rivadeneira Díaz



COMISIÓN ESTADAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL
QUERÉTARO



Reforma al Artículo 6^o constitucional

SUS ALCANCES E IMPACTOS
EN LOS GOBIERNOS LOCALES

José Rodolfo Arturo Vega Hernández
(Coordinador)

Miguel Servín del Bosque
Roberto Carlos Cabrera Valencia
José Luis Sainz Guerrero
Alma Valdés Salas
Augusto Valencia López
Martha Patricia Acevedo García
Luis Emilio López González
Salvador Rodríguez Mendoza
Eduardo Aboites Arredondo

I-T-A-I-P
por la transparencia y el acceso

itea
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información

CON JURE DEL 600
ESTADAL DE QUERÉTARO

Prólogo
Carlos Alberto Bazán Castro

COMISIÓN ESTADAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL
QUERÉTARO



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

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

COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL
QUERÉTARO



Comisión Estatal de Información
Gubernamental

CALENDARIO
2009

(Aprobado por sesión de pleno XXX)

Publicaciones CEIG

(en proceso)

Constitucionalidad de los órganos garantes del Derecho de Acceso
a la Información Pública

(imprensa)

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

1er Premio Regional de Ensayo sobre Transparencia y Acceso a la Información
(proceso)

Este libro se terminó de imprimir en
Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S. A. de C. V.,
Medellín No. 119, Col. Roma, México, D.F.,
en septiembre de 2009,
ceid@prodigy.net.mx
(55) 5264-6692
y para su composición se
utilizó tipografía Book Antiqua
Familia Georgia a 10/14 pts.
Con un gramaje de 200 grs. Couche para portada
y 90 grs. Papel cultural crema para su interior.
Edición al cuidado de
José Rodolfo Arturo Vega Hernández
José Alberto Mejía Vieyra
Jesús Arturo Vallejo Mauricio

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

