



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

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y LA TRANSPARENCIA LOCAL  
Prácticas, experiencias y opiniones

JOSÉ RODOLFO ARTURO VEGA HERNÁNDEZ  
MIGUEL SERVÍN DEL BOSQUE  
JUAN PABLO JIMÉNEZ ENCISO  
(Coordinadores)

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

Alfredo Gorráez Aguilar  
Coordinador de Capacitación y Vinculación Ciudadana

Rodrigo Chávez Fierro  
Jefe de Comunicación Social y Difusión

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y LA TRANSPARENCIA LOCAL  
Prácticas, experiencias y opiniones

JOSÉ RODOLFO ARTURO VEGA HERNÁNDEZ  
MIGUEL SERVÍN DEL BOSQUE  
JUAN PABLO JIMÉNEZ ENCISO  
(Coordinadores)

CEIG

---

Comisión Estatal de Información Gubernamental (Querétaro)  
Coordinación de Investigación y Publicaciones  
2009

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA LOCAL.  
Prácticas, Experiencias y Opiniones  
José Rodolfo Arturo Vega Hernández – Miguel Servín del Bosque – Juan Pablo Jiménez Enciso  
(Coordinadores)

Primera edición, agosto 2009 (1,500) ejemplares

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

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

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

Página web:  
[www.ceigqro.org.mx](http://www.ceigqro.org.mx)

Correos electrónicos:  
[ceigqro@ceigqro.org.mx](mailto:ceigqro@ceigqro.org.mx) / [jesusvallejo@ceigqro.org.mx](mailto:jesusvallejo@ceigqro.org.mx)

Registro en trámite.

Libro que admite diversidad de ideas, mismas que no coinciden necesariamente 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.

Impreso en México/ Printed in México

## ÍNDICE

### PRÓLOGO

José Rodolfo Arturo Vega Hernández - Miguel Servín del Bosque - Juan Pablo Jiménez Enciso / 9

- I. LA ÉTICA, ESENCIA DE LA TRANSPARENCIA, DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS  
Juan Pablo Jiménez Enciso / 15
- II. INFORMACIÓN Y CERTIDUMBRE EN EL DERECHO Y SU REFERENTE LOCAL EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL  
José Rodolfo Arturo Vega Hernández / 19
- III. APLICACIÓN DE LA TECNOLOGÍA PARA EL FORTALECIMIENTO E IMPULSO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO  
José Alberto Mejía Vieyra / 29
- IV. PRÁCTICAS Y ALTERNATIVAS PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ENTIDAD  
Alejandra Vargas Vázquez / 43
- V. LOS CONTENIDOS EDUCATIVOS EN LA FORMACIÓN ESCOLAR PARA INSTITUCIONALIZAR EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (DAIP)  
Marco Antonio Zamora Antuñano - José Antonio Cano López - Enrique Rabell García / 53
- VI. COMUNICAR PARA FORTALECER EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL LOCAL  
Susana Altagracia Briseño Quintanar / 73
- VII. CALIDAD Y OPORTUNIDAD EN LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO  
Nohemy Guillén Sandoval / 81
- VIII. ADMINISTRAR Y GESTIONAR, UNA EXPERIENCIA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN QUERÉTARO  
María Pérez Cepeda / 89

- IX. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL INCUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL  
Eugenio Castellanos Malo / 99
- X. EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DAIP Y LA TRANSPARENCIA EN SAN JUAN DEL RÍO  
Melsar Ochoa Pineda / 115
- XI. NECESIDAD DE UTILIZAR LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO DE ARTEAGA, A EFECTO DE DEFINIR CASUÍSTICAMENTE EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN RESERVADA  
Alex Calvillo Salgado / 123
- XII. LA CULTURA DEL DAIP EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN  
Hilda Campos Flores / 133
- XIII. OBSTÁCULOS Y RESISTENCIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES  
Ángel Mejía Dorantes / 139
- XIV. ACCIONES IMPLEMENTADAS EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO PARA IMPULSAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA  
Araceli García Olivares / 145
- XV. LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD DE SERVICIOS PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO EN EL RESPALDO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA. SUS IMPACTOS EN LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.  
Carlos R. Eguiarte Mereles / 159
- XVI. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DEL 2006 EN EL ESTADO DE QUERÉTARO  
Jesús Rodríguez Hernández / 167
- XVII. LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO  
Gabriel Anaya Serrano - Roberto Candelas Ramírez / 175
- XVIII. LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANO GARANTES DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Julio Senties Laborde / 183

## PRÓLOGO

El Derecho a la Información y la Transparencia en México ha sido objeto de numerosos análisis, en los cuales la interdisciplinariedad ha sido un rasgo característico; las aportaciones de politólogos, comunicólogos, sociólogos y juristas destacados, han permitido una mejor comprensión e interpretación del complejo fenómeno que supone la instauración y la evolución de este importante derecho en nuestro país.

Es por eso que la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, está comprometida con el desarrollo de investigaciones, ensayos, artículos y convocatorias de premios locales, regionales y nacionales, para impulsar y fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública y de los temas afines como la Transparencia, la Rendición de Cuentas, Archivos y la Protección de Datos Personales, entre otros y, asimismo, ha decidido coronar sus esfuerzos sobre la investigación del Derecho de Acceso a la Información, haciendo la publicación de la obra colectiva *Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia Local. Prácticas, experiencias y opiniones*, en donde se recogen artículos y ensayos de reconocidos académicos, profesionales, del personal directivo de la CEIG, representantes y servidores públicos de los poderes, organismos de Transparencia del Estado de Querétaro, la cual será una herramienta para la formación y el desarrollo de la cultura de la Transparencia en la sociedad.

A lo largo de esta obra los diversos autores que convergen en ella, han desarrollado una inquietante valoración y perspectiva acerca del Derecho a la Información, que se revela como instrumento indispensable para la consolidación de la vida democrática y de un proyecto de nación, asimismo, recoge una serie de conceptos muy diversos e indispensables para conocer los alcances e impactos de este derecho.

La Transparencia ha contribuido a que se deje de lado la etiqueta de la utopía para pasar a ser un tema principal del país y de los estados, en donde los ciudadanos se sienten comprometidos con la participación y actuar de sus gobernantes. Del mismo modo, las instituciones políticas han hecho suyos los beneficios de contar con una *Ley de Acceso a la Información*, que les permita saber cómo y de qué manera se llevan las acciones de Gobierno.

La obra que presenta la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, ha logrado conjugar diversos aspectos que parten del estudio doctrinal, las experiencias y las opiniones referentes al Derecho de Acceso a la Información, así como de sus temas afines como la Transparencia y la Rendición de Cuentas; la reciente reforma al artículo 6º constitucional, entre otros, que vienen a enriquecer la necesidad de tener un marco normativo vigente, que permita a los ciudadanos conocer las actividades que desempeñan sus gobiernos.

En el primer apartado se analiza la trascendencia que ha tenido el Derecho de Acceso a la Información, dentro de la Cultura, la Sociedad y en el Gobierno de Querétaro. En primer lugar, se analiza *La ética como esencia de la transparencia y del ejercicio del DAIP y la rendición de cuentas*, en segundo lugar, se explica la *Información y certidumbre en el derecho y su referente local, en los términos del artículo 6º constitucional*, en tercer lugar, se dará un referente de la *Aplicación de la tecnología para el fortalecimiento e impulso de Acceso a la Información Pública y la Transparencia en el Estado de Querétaro*, donde se habla de la falta de reglamentación de las Tecnologías de Información como mecanismos de fortalecimiento, impulso y consolidación de la participación social en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública. En cuarto lugar, se hará alusión a las *Prácticas y alternativas en defensa jurídica del Derecho de Acceso a la Información Pública en la Entidad*, donde se hablará de los antecedentes que hay en materia de Acceso a la Información a nivel internacional y local.

En quinto lugar, se referirá a los *Contenidos educativos en la formación escolar, para institucionalizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información*, a fin de explicar la manera de cómo en México el DAIP se encuentra incluido dentro de los planes y programas de estudio, abordándose los temas que van desde la concepción del aprendizaje, el currículo escolar y su modificación, hasta el aspecto central de los valores cívicos, los derechos y obligaciones de los mexicanos. En sexto lugar, se hará mención de la importancia de *Comunicar para fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia en la gestión gubernamental local*, afrontando obstáculos, como el poco presupuesto que se asigna para la correcta difusión y promoción, y por el otro lado, el precio elevado de los Medios Masivos de Comunicación.

Como séptimo capítulo, se hace un análisis exhaustivo de la *Calidad y oportunidad en la entrega de la Información Pública en el Estado de Querétaro*, donde a seis años de entrar en vigencia la *Ley Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (LEAIG)*, subsisten dificultades para los solicitantes en la entrega de ésta, siendo la calidad y oportunidad los puntos que más destacan, esto se debe por una parte a la falta de cultura de los ciudadanos de conocer a fondo el Derecho de Acceso a la Información Pública, y por otro lado, la falta de voluntad de los servidores públicos por transparentar sus actos.

Como octavo y último capítulo, se comenta la importancia de *Administrar y gestionar, una experiencia en el ejercicio del DAIP y la Transparencia en Querétaro*; se hace un recuento de la experiencia en cuanto al Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado de Querétaro, exponiendo los retos y obstáculos para que se ejerza plenamente, teniendo como herramientas que contribuyan a la consolidación y buena calidad democrática del país, las figuras de la Transparencia, el Acceso a la Información, la Rendición de Cuentas y la Protección de los Datos Personales.

En el Segundo apartado, se abordan las *Responsabilidades administrativas en el incumplimiento del artículo 6º constitucional y de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental*, éste analizará la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho de Acceso a la Información como elementos de un Estado Constitucional de Derecho, centrando la idea en la responsabilidad administrativa del servidor público frente a dichos paradigmas, que son valores de la democracia, por tratarse de derechos fundamentales del gobernado.

En el tercer apartado, se darán a conocer las experiencias que han tenido cuatro de los municipios del estado de Querétaro en materia del Derecho de Acceso a la Información, siendo éstos: San Juan del Río, Querétaro, Tequisquiapan y Ezequiel Montes; el primero se refiere a las *Experiencias en la implementación del DAIP y la Transparencia en San Juan del Río*, este

municipio ha sido un parteaguas en el proceso democratizador en el Estado de Querétaro, al haber sido el primer municipio en lograr la alternancia política en el gobierno, pasando del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) en el año de 1991, continuando la actual administración (2006-2009), con el enorme compromiso respecto a la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, basado en la alternancia política y el amplio margen de legitimidad otorgado por la ciudadanía al actual gobierno municipal durante el proceso electoral. En segundo término, se refiere al Municipio de Querétaro, en éste se analiza la *Necesidad de utilizar la facultad reglamentaria de los Municipios del Estado de Querétaro Arteaga, a efecto de definir casuísticamente el concepto de información reservada*, el cual se enfoca a la creación de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*, así como del Instituto Federal de Acceso a la Información, donde se logra consolidar el modelo democrático de nuestro país, de igual manera se fortalecen las garantías constitucionales de la ciudadanía, al estructurar la plataforma legal que sustenta el derecho para obtener Información Pública Gubernamental, generando así, el principal motor de esta reforma, que es la Transparencia. En el tercer tema, se aborda *La Cultura del DAIP en los servidores públicos del Municipio de Tequisquiapan*, haciendo referencia a la entrada en vigor de la *Ley de Acceso a la Información* en el Estado, para que ahora la ciudadanía pueda acceder a la información generada por los sujetos obligados de gobierno, así como de los beneficios que nos traerá el trabajar con Transparencia y el Acceso a la Información. Por último, se hará mención, a los *Obstáculos y resistencia en el Acceso a la Información Pública y la Transparencia en el Municipio Ezequiel Montes*, donde se deja claro que la Transparencia debe elaborarse, construirse e implementarse cuidadosamente, con la visión a mediano plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos como: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de la institución del Estado. Los obstáculos a destacar y que se presentan con mayor frecuencia, son la pobreza, la marginación, la falta de empleo, los salarios bajos, el analfabetismo, entre otros, que hasta el momento hacen de México uno de los países en vías de desarrollo, a pesar de la gran variedad de personas que lo conforman y que deberían o deberíamos ponerlo entre uno de los mejores del mundo.

El cuarto apartado aborda a los organismos desconcentrados y descentralizados, y reúne los trabajos denominados *Acciones implementadas en la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) para impulsar el Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia*, teniendo como objetivo principal, dar a conocer los avances que la UAQ ha tenido a la fecha en materia de Acceso a la Información Pública y la Transparencia, ya que la universidad pública debe ser la promotora del ejercicio de esta garantía individual. Es importante señalar que una de las ventajas de acceder a la información, es que conlleva a la Transparencia de las acciones y de la toma de decisiones, incluso a una mayor responsabilidad del servidor universitario, generando así, una comunidad universitaria y una sociedad más participativa; el segundo se refiere a la *Gestión institucional de la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro, en el respaldo de Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia. Sus impactos en la Educación en el Estado de Querétaro*, y se enfoca, principalmente, en el Sector Educativo, donde el punto principal de vinculación del proceso de enseñanza-aprendizaje con el Derecho de Acceso a la Información Pública, es el rendimiento académico, es decir, sí hay un elemento realmente importante para el sector educativo, que es el desempeño docente y la adquisición de competencias de nuestros alumnos.

El quinto apartado, se dejó para los partidos políticos y en éste se concentro el trabajo de-

nominado, el *Derecho de Acceso a la Información en el proceso electoral ordinario del 2006, en el Estado de Querétaro*, haciéndose un recuento de hechos que acontecieron en el proceso electoral 2006, así como el resultado trascendente que hubo en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia en Querétaro.

Para el último apartado, se invitó a dos grandes personalidades del área académica de Querétaro, ahí se abordan los temas de actualidad y enfocados con la realidad que vive hoy en día el Derecho de Acceso a la Información en el Estado de Querétaro, siendo recopilados los trabajos de investigación: *La Organización ciudadana para acceder a la Información Pública y la Transparencia en el Municipio de Querétaro* y *La importancia de la Autonomía Constitucional de los órganos garantes de la Información Pública*.

Como se podrá observar, la Comisión Estatal de Información Gubernamental está preocupada por observar al Derecho de Acceso a la Información, no sólo como un derecho sino como un problema actual, donde se ha apostado a transparentar las acciones de los servidores públicos, quedando expuestos a la ciudadanía y a la exigencia que día con día la sociedad reclama; por otro lado, a la enseñanza de la Cultura de la Transparencia de las organizaciones gubernamentales, la cual se debe elaborar, construir e implementar ya, a mediano plazo.

JOSÉ RODOLFO ARTURO VEGA HERNÁNDEZ – MIGUEL SERVÍN DEL BOSQUE  
JUAN PABLO JIMÉNEZ ENCISO  
Comisionados de la CEIG

COMISI3N ESTATAL DE INFORMACI3N GUBERNAMENTAL  
(CEIG)



## I. LA ÉTICA, ESENCIA DE LA TRANSPARENCIA, DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

JUAN PABLO JIMÉNEZ ENCISO\*

La existencia de la compleja estructura del Estado, obedece a la necesidad social de organización y la consecuente división y distribución de funciones del Estado, del Gobierno y, por ende, de la Administración Pública. Esta encomienda y delegación de funciones que hace la ciudadanía a los servidores públicos, constituye un mandato mediante el cual el gobernante adquiere la literal obligación de servir y representar al gobernado conforme a determinados lineamientos y principios. Este mandamiento se encuentra consagrado en la Constitución federal cuando dispone que la soberanía de la Nación reside en el pueblo y que por ello, todo poder público se instituye a favor de éste. De ahí que toda persona que ocupe un cargo público, cualquiera que éste sea y con independencia de su nivel jerárquico, deberá tener como premisa que su función esencial sea la de servir, debiendo, en todo momento, omitir prácticas tendientes a la consecución de intereses propios, antepuestos a los intereses colectivos y evitar que el ejercicio de sus funciones se empañen con la opacidad y el ocultamiento de datos e información, pues debe responder sólo a los intereses del grupo social que lo legitima, y sus actos deben siempre estar dotados de eficiencia, eficacia y claridad.

El ciudadano tiene el incuestionable derecho, no sólo de exigir a sus representantes que cumplan su cometido con cabal y absoluto apego a la ley y con la debida eficacia y oportunidad en el uso de los recursos públicos, sino también que pongan a su disposición la información que le permita cerciorarse de ello, importante prerrogativa que conocemos como Derecho de Acceso a la Información Pública.

La cultura que deriva del Derecho de Acceso a la Información Pública y su ejercicio, es necesaria para lograr una sociedad debidamente organizada, cuya representación popular se dé con estricto apego a la voluntad de sus ciudadanos. Un gobierno democrático no puede sobrevivir sin una clara y oportuna Rendición de Cuentas, cuyo postulado básico sea que el ciudadano cuente con la información de la organización y funcionamiento de los gobiernos. El ciudadano necesita y debe estar informado sobre la estructura y el funcionamiento de su gobierno, demandar el buen funcionamiento administrativo y exigir las cuentas de la gestión pública.

Actualmente, nuestra Carta Magna reconoce al Derecho de Acceso a la Información Pública como una garantía individual o derecho fundamental de todo individuo, estableciendo con precisión que el Estado tiene la obligación de garantizarlo, derecho que en el ámbito federal es reglamentado por la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y en cada entidad federativa por una ley local de la materia.

Este reconocimiento expreso que al Derecho a la Información hacen las leyes, tanto a nivel

---

\* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente es Comisionado de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro (CEIG).

federal como local, representa, sin duda, un gran avance en nuestro sistema democrático al reconocerle al gobernado la prerrogativa de conocer con detalle la estructura y los actos de los órganos de gobierno que lo representan.

Esto, a su vez, se traduce en seguridad y confianza para el ciudadano; el contar con un gobierno limpio y transparente que le da al gobernado seguridad y certeza, lo que se traduce en *bienestar* ante un porvenir más favorable y con mejores condiciones y oportunidades.

La Transparencia y la publicidad de los actos de gobierno son y deben ser elementos fundamentales de toda administración; y así lo contempla ahora nuestra Carta Magna al consagrar en la reciente reforma al artículo 6° el *Principio de Máxima Publicidad*, con el que se suprimen las barreras del hermetismo y del manejo discrecional de la información, al establecer que ante la duda, en cuanto a la forma de interpretar y aplicar la norma correspondiente, se opte por la publicidad de la información. Así, el servidor público se encuentra compelido a gestionar sus funciones con Transparencia y a poner a disposición del gobernado toda la información a la que la ley no asigne carácter de confidencial y/o reservada.

Sin embargo, resultan insuficientes las disposiciones legales que contemplan las obligaciones de Transparencia y las garantías del Derecho de Acceso a la Información; son exiguos los discursos de gobiernos enemigos de la opacidad y del ocultamiento de la información y sus medidas para combatir esas prácticas, pues para lograr un gobierno absoluta y verdaderamente transparente se requiere de un elemento más: la voluntad tanto del gobernante como del gobernado.

Es del todo comprensible el cuestionamiento generalizado de la gente, su impotencia y su desesperanza ante constantes fracasos gubernamentales, proyectos inconclusos, promesas incumplidas, impunidad ante abusos de autoridad, desvíos de recursos, malos manejos, opacidad y ocultamiento de información, etcétera; cierto es que muchas leyes merecen urgentes reformas y que nuestros representantes de gobierno deben enfatizar sus esfuerzos en cumplir cabalmente con su función, dejando a un lado sus intereses personales, de grupo o de partido y que con ello, se reduzca la excesiva burocracia que bien se pudiera considerar como un mal insalubre e inaceptable. Todo ello es cierto, pero ante esta condición surge la interrogante: ¿Con leyes más eficientes y autoridades eficaces, se terminarían los problemas que arraigan a nuestro país y contaríamos con un gobierno apegado de manera absoluta a la práctica de la Transparencia? Sin duda alguna ayudaría muchísimo, pero sabemos que un verdadero cambio comienza por núcleos más básicos. Un cambio integral para lograrlo, debe empezar a gestarse en un nivel individual; ¿cómo podemos exigir que los servidores públicos actúen de manera transparente si nosotros mismos muchas veces no lo somos en nuestro actuar cotidiano, ya sea en el ámbito cívico, o en el laboral, o en el social, o en el familiar, entre otros?

Es indiscutible que los ciudadanos merecemos gobiernos eficientes y transparentes, pero resulta inequívoco pensar que será difícil lograrlo si nuestra propia conducta no es transparente y honesta en nuestro quehacer cotidiano; y si además de ello, no somos objetivos y eficientes con nuestras tareas, y si no actuamos con apego a los valores tendientes al bienestar común temporal y a un escenario de convivencia social armónica y respetuosa. Lo anterior, sin dejar a un lado la necesaria coexistencia de diferencias ideológicas que por sí mismas engendran valores diversos y que presupone que uno de los valores fundamentales de cada una de ellas sea el bien común, el beneficio colectivo y la justicia social de todos los miembros de un grupo social o una nación.

Existen múltiples cuestiones que tienen injerencia en la convivencia social que no se encuentran reguladas por las leyes y que por lo tanto, no son de carácter obligatorio desde el punto de vista jurídico; sin embargo, el conducirse individualmente se deberán tomar siempre en consideración al reconocerse la existencia de terceros y de sus derechos; sus preferencias ideológicas, etcétera, lo que beneficia enormemente a la consecución del bien común.

Para que haya un cambio integral, debemos empezar por nosotros mismos en lo individual. Es necesario un cambio en la mentalidad y actitud de cada uno de nosotros. Debemos,

insisto, dejar a un lado los intereses personales y anteponer los colectivos, no siempre habrá contrariedad entre aquéllos y éstos, lo que se traduce en que es posible lograr ambos, siempre que la fuente inspiradora de sus consecuciones (objetivos y fines), sea la misma: el bien. Si actuamos con respeto y tolerancia a las diferencias ideológicas, raciales, culturales, sociales o religiosas, entre otras; si nuestro comportamiento se apega en todo momento a la observancia de las reglas previamente establecidas cuyo objetivo es la preservación del orden, entonces los resultados para todos serán mejores.

A la par de los derechos tenemos obligaciones. Tenemos el derecho de exigir, pero hacerlo lleva inmerso el deber moral de conducirnos de igual manera a la que exigimos. La obligación es precisamente la contracara del derecho de la otra persona; si nosotros incumplimos esa obligación estaremos afectando el derecho de alguien más, lo que puede generar una reacción en cadena de desorden, irritación y conflicto. Es necesario que tengamos la conciencia de esto y que adoptemos un compromiso real y constante para dejar a un lado el egoísmo y el desaire hacia los derechos de terceras personas; si no lo concebimos y aplicamos de ese modo, el atropello de derechos ajenos será ininterrumpido y recíproco. Para un cambio real tendiente al bien común es imprescindible comprometernos con la ética y sus valores.

El principio físico de *por toda acción, se genera una reacción...*, es aplicable a las relaciones humanas, por lo que todo acto tendrá efectos mediatos o inmediatos, pudiendo ser positivos o negativos, constructivos o destructivos, benéficos o perjudiciales. Ante este poder con el que cuenta el ser humano a través de su voluntad, es necesario que antes de actuar nos detengamos a reflexionar sobre el efecto que generarán nuestros actos. No esperemos contar con una mejor familia, sociedad y nación si no contribuimos con actos cuyos efectos resulten positivos para todos, o al menos para la mayoría.

Las últimas generaciones nos hemos acostumbrado a vivir en una sociedad que desconfía de las autoridades, que cuestiona la eficacia de las leyes, una sociedad en parte desesperanzada y en parte resignada. Debemos oponernos a eso y actuar; en ser partícipes del desarrollo y del diseño del Estado, en impulsar leyes más eficaces y justas. Pero esto no va a cambiar en un súbito momento, ni tampoco será por cuenta exclusiva de un presidente, de un gobernador, de un legislador, de un juez, de un líder de opinión, etcétera; el cambio real debe iniciar y radicarse dentro de cada uno de nosotros, con el convencimiento de que si el bien hacer no es fácil, éste es, al fin y al cabo, la única forma en que verdaderamente se pueda dar un cambio global.

El Derecho de Acceso a la Información representa, sin duda, una importante herramienta para motivar al gobernado a hacer el esfuerzo interior que le representará actuar con probidad y consideración hacia los demás, pues a través de su ejercicio el gobernado recupera la esperanza de un futuro mejor y la confianza en el gobierno al poder conocer la estructura, funciones y actos de los organismos públicos.

A su vez, el reconocimiento, respeto y promoción del Derecho a la Información Pública trae consigo resultados positivos de gran trascendencia para la sociedad, tanto en el sector privado como en el público, como lo son: a mayor Transparencia, menor corrupción, duda y desconfianza; mientras mayor sea la calidad de la información, mejor será la coordinación entre las diversas entidades gubernamentales; el libre Acceso a la Información ayuda a que las dependencias gubernamentales no sean desviadas de sus objetivos públicos, pues la Transparencia de sus facultades, funciones y actos encaminarán su gestión hacia el propósito público por el que fueron electos o designados, obteniendo en consecuencia mejores resultados cualitativa y cuantitativamente; la apertura de la información permite, además, que el ciudadano se encuentre en posibilidades reales de evaluar a sus autoridades, a los funcionarios y demás servidores públicos que lo representan, de ahí la posibilidad de generar un diálogo sano y productivo entre ambas partes; el acceso libre a la información contribuye a que, dentro de su cultura inquisidora de la función pública, el ciudadano dé también cabida al reconocimiento de los buenos servidores y a la evocación de los logros obtenidos, lo que también constituye un factor importante para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia; el Derecho a la Infor-

mación Pública es, por tanto, una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas, pues la toma colectiva de decisiones se debe basar, primordialmente, en información verás, precisa y comprobable, así, un ciudadano informado puede tomar mejores decisiones para el beneficio tanto personal como colectivo.

Para lograr una nación verdaderamente democrática, cuya representación popular se dé con estricto apego a la voluntad de sus ciudadanos, es necesario no solamente la Transparencia del gobierno, sino también, el fortalecimiento de una cultura de participación y ejercicio del Derecho de Acceso a la Información. Un gobierno democrático no puede sobrevivir sin una clara y oportuna Rendición de Cuentas, cuyo postulado básico es que el ciudadano cuente con la información de la organización y del funcionamiento gubernamental.

La Transparencia no es fácil, pues no es una característica natural de las organizaciones de gobierno, por lo que debe construirse e implementarse poco a poco con una visión de largo plazo, pero eso sí, con acciones a corto plazo como las que se generan a partir de la constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información Pública y de la acción de los órganos garantes de la misma. Estamos contribuyendo a la construcción de una nación cuyos mejores frutos se verán manifiestos con toda seguridad en el futuro. Nuestra permanencia aquí es muy corta, y por ello, vale la pena hacer las cosas bien. Cada uno sabe cuáles son los lineamientos y alcances de su ética personal.

## II. INFORMACIÓN Y CERTIDUMBRE EN EL DERECHO Y SU REFERENTE LOCAL EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL

JOSÉ RODOLFO ARTURO VEGA HERNÁNDEZ\*

La información, cualquier tipo de información es hoy por hoy uno de los temas que crece cualitativa y cuantitativamente y que trasciende a disciplinas de estudio, su abordaje ya no sólo es conceptual y técnico, lo es, al menos, por sus alcances y efectos sociales, económicos, políticos, administrativos y desde luego jurídicos. De la información se desprenden muchos aspectos relevantes en la vida en sociedad y con ello del Estado, del Gobierno y de sus administraciones públicas. La participación ciudadana y sus relaciones interinstitucionales dependen en gran medida de la certeza de la información, de su consulta y disposición, lo que constituye o crea —hasta que no se precise ampliamente en el ámbito jurídico— ignorancia y desconocimiento con consecuentes sombras, vacíos e incertidumbre en el desenvolvimiento humano, afectándose hasta en tanto no se dé su amplia regulación jurídico-política, como ya acontece, afortunadamente, en una gran mayoría de los países del mundo; México no podía escapar a esta tendencia mundial creciente, alcanzándose una regulación normativo-constitucional, que de manera particular afecta ya no sólo a las instituciones públicas de manera directa, sino a sus propios niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, también gradualmente va alcanzando —aunque de manera indirecta— a instituciones, organismo, agrupaciones y asociaciones de naturaleza social como en un principio se consideraba a los partidos políticos, a las agrupaciones y asociaciones político nacionales —los primeros ahora ya se consideran, según la ley electoral, entidades de interés público—; alcanza también a los sindicatos y así a las instituciones, organismos, sociedades y asociaciones de naturaleza privada que realizan o ejecutan funciones públicas o bien, que en su vida y desarrollo, utilizan alguno de los tantos recursos públicos existentes, ejemplo de ello las ONG's.

En otras de las variantes de la información se regula, y se pretende seguir regulando, la libertad de expresión, la libertad de escritura, la libertad de pensamiento, la libertad de imprenta, el derecho a la información, garantizada por el Estado y recientemente, el Derecho de Acceso a la Información “Pública-gubernamental”, que se reconoce como Derecho y Garantía Fundamental-constitucional a partir de la reforma al artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 20 de julio de 2007.

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL

El Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia, se legislan de manera amplia en diversos países y entidades locales y se constituyen en un tema referente en foros y congre-

\* Tiene estudios de Doctorado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente es Comisionado y Coordinador de Investigación y Publicaciones de la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG), es Editor en Jefe de la Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C. (FUNDAp) y Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro (IAPQ). Es profesor de TC (en año sabático) de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. rodrolfovega@ceigqro.org.mx, fundaprvh@hotmail.com

sos, y, desde luego, es motivo de análisis y propuesta en los ámbitos públicos; en los gobiernos, federal, estatales y municipales; en sus poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sus adeptos señalamos las ventajas en cuanto a la necesidad de fortalecer los derechos fundamentales, los derechos de la sociedad y por otro lado, para modernizar, dar celeridad y descongestionar el ejercicio del poder y la actividad “pública” del Estado y por ello de sus poderes y órganos. En otra perspectiva, es un instrumento ideal para acercar e involucrar a la ciudadanía en los temas públicos y, de manera particular, para contener y encauzar el ejercicio de poder.

Al hablar del Acceso a la Información Pública, es conveniente hacerlo desde diversos enfoques y angularmente exige un análisis interdisciplinario e interinstitucional, por ello complejo, vigente en varias áreas, desde luego; en el marco del *derecho* se reclama legislarlo de manera urgente en todas las entidades federativas bajo parámetros y principios homogéneos, y también para regular sus efectos; en materia *política* al replantear o para replantear el ejercicio del poder y con ello para redefinir sus relaciones y las nuevas formas de organización individual y colectiva de la sociedad; en lo económico, como una exigencia para obtener el máximo de los rendimientos y beneficios para la sociedad al manejarse los recursos “públicos” de los gobiernos, de lo que deriva otra exigencia más, la claridad, la transparencia y la rendición de cuentas de los titulares y representantes de la función pública; en lo *administrativo*, para facilitar y vincular técnicas y procedimientos del actuar público bajo las premisas de eficiencia y eficacia; en lo social, para impactar la gestión pública de manera directa, con los máximos de beneficios en todos los ámbitos de la vida en sociedad, considerando siempre la necesidad y conveniencia de acercar al individuo y a sus formas de organización al Estado y al Gobierno, de tal manera de hacerla partícipe en la toma de decisiones y en los mecanismos de evaluación y control de la actividad pública.

Aunque falta mucho por avanzar, se reconocen avances nacionales y locales en el terreno normativo e institucional, al haberse dado un salto cualitativo y cuantitativo en lo jurídico-normativo, por una lado, al tenerse progresivas reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (artículo 6°), y así en las constituciones políticas de las entidades federativas que acompañan también las subsecuente creación de la mayoría de las leyes estatales de Acceso a la Información Pública y en materia de Transparencia; por otro lado, tenemos la importante presencia institucional-orgánica del IFAI y de prácticamente todos los órganos garantes del Acceso a la Información en las entidades federativas de México. Pero, al parecer, aún existen temas pendientes que requieren de muchos esfuerzos, de trabajos, análisis y reflexiones sobre el objeto propio del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia, lo que implica su fortalecimiento *teórico* para que se fundamenten y expliquen, entre otros, sus avances e impactos; con mayor razón lo vemos en el terreno de lo *práctico*, para que se ordenen y sistematicen todas y cada una de las acciones emprendidas a *favor* y en *contra*. Muchos y quizá la mayoría de quienes nos involucramos en materia de Acceso a la Información, estamos de acuerdo en que el tema en México y en el mundo a avanzado de manera extraordinaria, sin embargo aún observamos —derivado de los términos del 6° constitucional— que en los estados y municipios de nuestro país, hay *avances generalizados*, pero también lamentables *retrocesos* y *contradicciones* que serán motivo de diversos debates y análisis que darán producto a diversas publicaciones que vendrán a sumar los esfuerzos ya desplegados y que vendrán a aportar elementos concretos y de avanzada en un momento local, nacional e internacional, que considero plantea esencialmente dos grandes corrientes:

1. Para fortalecer el Estado de Derecho y los Derechos Humanos constitucionales fundamentales. De ahí la tendencia constitucional de fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública en México, desde una perspectiva jurídica, política, económica, administrativa y social, aunque no hay que soslayar que en el nivel local hay *avances*, *retrocesos* y *contradicciones* como lo que acontece en Querétaro.
2. La crisis institucional del Estado y su redimensionamiento que exige, a su vez, que el gobierno y sus administraciones públicas reformulen sus funciones, gestión, activi-

dades e instrumentos en un contexto de globalización, modernidad tecnológica y de calidad democrática, bajo la constante de alcanzar resultados con impacto social de manera eficaz y eficiente. En este escenario el Acceso a la Información Pública, aparece, aunque de manera secundaria, como una herramienta o instrumento necesario y fundamental para resolver la crisis Estatal.

En Querétaro, en una reciente reforma a la Constitución Local, se planteó la *compactación-fusión* de la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) en la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y por ello, su desaparición; lo que evidencia uno de los varios *retrocesos y contradicciones*, afortunadamente la pretendida compactación-fusión entre la CEIG y la CEDH fue considerada por la mayoría de órganos de Acceso a la Información del país como inconstitucional, lográndose que a través de la Procuraduría General de la República se interpusiera la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disputa jurídica que fue resuelta de manera unánime y desde luego favorable para la permanencia de la CEIG el 25 de septiembre de 2008,<sup>1</sup> más tarde y en sentido contrario a lo argumentado en la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que pone fin a la pretendida compactación-fusión, el Congreso de Querétaro legisla contra toda lógica jurídica y contra los principios constitucionales dominantes en materia de Acceso a la Información Pública (principio de gratuidad de la información), esto es, se reforma el 13 de diciembre de 2008 al Artículo 126-C de la *Ley de Hacienda del Estado de Querétaro* y de manera inmediata, el 30 de diciembre de 2008, se reforma el artículo 6° de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, en ambos artículos se establece que “Por los servicios de búsqueda, extracción, desglose, y reproducción de la información del Poder Ejecutivo solicitada por los particulares se causarán y pagarán...Derechos”.<sup>2</sup>

*Reforma del 13 de diciembre de 2008 al Artículo 126-C de la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro:*

“ARTÍCULO 5. Para los efectos de esta ley, las siglas VSMGZ se entenderán como Vices Salario Mínimo General Diario Vigente de la Zona que corresponda al Estado de Querétaro, de acuerdo a lo que establezca la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. ARTÍCULO 126-C. Por los servicios de búsqueda, extracción o desglose, y reproducción de información del Poder Ejecutivo solicitada por los particulares, se causarán y pagarán los siguientes derechos:

<sup>1</sup> Véase, Carpizo, Jorge. “Algunas preocupaciones sobre la CNDH”, en *El Juicio a los Derechos Humanos*, revista *Nexos*, diciembre 2008, pág. 61, “..., se reformó la Constitución del Estado de Querétaro para que un solo organismo poseyera tanto las facultades derivadas del artículo 102, apartado B, de la Constitución federal y las que se derivan del artículo sexto respecto al Acceso a la Información Pública. Algunos consejeros de la CNDH solicitaron que se interpusiera la acción de inconstitucionalidad por considerar que dicha reforma a la Constitución de Querétaro violaba a la Constitución federal y los derechos humanos, y yo coincidí con ellos, porque la naturaleza de los dos órganos y sus funciones son diversas, aunque los dos se ocupen de asuntos de derechos humanos. La reforma al artículo sexto Constitución es muy clara al ordenar la existencia de organismos especializados para los asuntos de Acceso a la Información Pública, con autonomía operativa, de gestión y de decisión”. En el mismo sentido, Francisco Javier Acuña, “Urgentes desafíos de los organismos públicos de protección y promoción de los Derechos Humanos en México”, en Luis Fernando García Rodríguez (coordinador), *Estudios en Homenaje al 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948-2008)*, FUNDAp. Querétaro, México, 2008, p. 239, “... luego de haber visto cómo en el Estado de Querétaro, el Congreso local, bajo las ordenes del Gobernador, procedió a fundir, dentro de la Comisión de Derechos Humanos, al organismo público para la Defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos Personales y de la publicidad de actos y normas a favor de la ciudadanía (Transparencia gubernamental), trance que llegó al nivel del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la que se dio marcha atrás a ese peligroso experimento que iba a terminar desnaturalizando al *Ombudsman* local al convertirlo además en un órgano regulador de la transparencia con rasgo de corte jurisdiccional, al resolver los recursos de revisión contra las resoluciones denegatorias de esos derechos, etcétera”.

<sup>2</sup> Puede consultarse directamente las reformas publicadas en *La Sombra de Arteaga*, periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, de fechas 13 de diciembre de 2008, p. 8575 y de fecha 30 de diciembre de 2008, p. 9940.

CONCEPTO	VSMGZ
Búsqueda de información del archivo, por cada periodo a buscar	0.50
Extracción o desglose de la documentación solicitada para fotocopiado, por periodo	0.25
Fotocopia simple tamaño carta o digitalización, por cada hoja	0.010
Fotocopia simple tamaño oficio o digitalización, por cada hoja	0.015
Reproducción en disco compacto, por hoja	0.050

Los derechos se causarán por cada solicitud y dependencia requerida o señalada como poseedora de la información. Los derechos por búsqueda de información se pagarán previo al inicio de dicha búsqueda.

Para los efectos de este artículo, se entiende por:

- A. Periodo a buscar: Cada mes calendario respecto del cual se solicite información.
- B. Extracción o desglose de la documentación: Se refiere al descosido y cosido de los archivos para permitir la reproducción de los mismos.

Tratándose de solicitudes que requieran la expedición de copias certificadas, cuyo costo no se encuentre establecido en esta Ley, se causarán y pagarán derechos por un monto equivalente a una VSMGZ.

Reforma del 30 de diciembre de 2008, al artículo 6° de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*.

“Artículo 6. La consulta de la información es gratuita, sin embargo, la búsqueda, extracción y reproducción de copias simples o elementos técnicos deben tener un costo directamente relacionado con los materiales y recursos empleados, el cual deberá ser cubierto por el solicitante de manera previa a la entrega de la información. El costo por la expedición de copias certificadas o cualquier otro medio de entrega, se fijará en las leyes de la materia, sin que ello implique lucro a favor de la autoridad generadora de la información”.

No obstante lo anterior,

“... debemos reconocer diversos avances como el hecho de que en Querétaro se creó e instaló el primer órgano garante del Derecho de Acceso a la Información en el país (1 de abril de 2003, antes que el IFAI), al igual, a Querétaro le correspondió expedir la 2ª Ley local en DAIP en México, la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro* (26 de septiembre de 2002); Querétaro, a través de la CEIG, publica una de las primeras leyes de acceso a la información pública en una legua madre o autóctona de Querétaro, al otomí o *ñhahñö*, coadyuvando con ello en la posibilidad de hacer, conocer y extender este importante derecho entre los indígenas; en el plano municipal, en San Juan del Río, a través de su presidencia municipal, se impulsaron diversas acciones en *pro* del Acceso a la Información Pública, en un año y tres meses de nuestra gestión en la CEIG, sólo en San Juan del Río se alcanzó la cantidad de 10,909 solicitudes; también en San Juan, en el mes de septiembre de 2007, se instaló el Primer Centro Regional de Información y Capacitación de la CEIG, ejemplo nacional”.<sup>3</sup>

En el plano nacional la penumbra, vacío e incertidumbre en el derecho se va reduciendo de manera gradual y progresiva, al reformarse la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, se garantiza la libertad de expresión en su artículo 6°, lo que conceptualmente evoluciona —en mi opinión— en tres grandes apartados: el DERECHO A MANIFESTAR LAS IDEAS —primera parte—, cuya individualización y perfeccionamiento requería necesariamente

<sup>3</sup> Véase en Vega Hernández, José Rodolfo Arturo (Coordinador), *et al. Reforma al Artículo 6° constitucional. Sus alcances e impactos en los Gobiernos Locales*. CEIG, ITAIP, ITEA y Presidencia Municipal de San Juan del Río. Querétaro, 2008, p. 15 y sig.

del reconocimiento del DERECHO A LA INFORMACIÓN —segunda parte— y que contra terceros debiera garantizar el Estado y, finalmente, arriba el DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN “PÚBLICA” —tercera parte— que exige la entrega de toda la información pública gubernamental, a todos los poderes y niveles de gobierno en México, lo que significa que a partir del 20 de julio de 2007, en su artículo 6º, se reconoce al Derecho de Acceso a la Información Pública como un Derecho y Garantía Fundamental más, que viene a reforzar y perfeccionar los ya reconocidos derechos individuales y sociales, establecidos en nuestra Constitución; hasta entonces, consideramos que al hablar de la información “pública” resultaba hablar, más que todo, de un capítulo sujeto a la discrecionalidad gubernamental y con ello al hecho de que la Información Pública se constituía en un patrimonio de manejo exclusivo de los gobernantes. En esta proyección la tendencia nacional es favorable en lo constitucional para el Derecho de Acceso a la Información Pública y, en consecuencia, para los temas relacionados como la Transparencia, los Archivos, la Protección de Datos Personales, la Rendición de Cuentas, etcétera, los impactos en cascada se deberán dar con toda seguridad en los gobiernos estatales y municipales, para muestra, un botón, el 29 de abril de 2008, se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, el *Decreto por el que se adiciona la fracción XIV al artículo 7 de la Ley General de Educación*:

“Artículo Único. Se adiciona la fracción XIV al artículo 7º de la *Ley General de Educación*, para quedar como sigue:

Artículo 7º. ...

I. a XIII. ...

XIV. Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al Acceso a la Información Pública gubernamental y de mejores prácticas para ejercerlo”.

También, se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de junio de 2009, el *Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que a la letra dice:

“Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. No podrá librarse orden de aprehensión....”

Sin embargo aún nos encontramos en la penumbra o en la incertidumbre jurídica, hasta que no se precisen los alcances, se reglamente o expidan las leyes reglamentarias de los Artículos 6º y 16 —en cuanto a Protección de Datos Personales— de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y se expidan la Ley reglamentaria del artículo 6º constitucional o *Ley Federal del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental* y así la *Ley reglamentaria del 16 constitucional* o *Ley Federal de Protección de Datos Personales*, y en el camino también la *Ley Federal de Archivos y Documentos*, por lo que exhortamos a nuestros representantes federales y/o al Ejecutivo Federal para que con urgencia promuevan dichas iniciativas que impactarán positivamente a los gobiernos locales y desde luego, frenarán las aberraciones, retrocesos y contradicciones en los gobiernos estatales se están dando en contra del Derecho de Acceso a la Información Pública.

## 2. INFORMACIÓN Y CERTIDUMBRE EN EL DERECHO

En razón de mi nueva “responsabilidad” como Comisionado de la CEIG, y por lo tanto, de mi involucramiento en el tema de Información y Derecho, me he visto en la necesidad de analizar algunos aspectos que inciden y derivan de lo que hoy conocemos como el denominado Derecho de Acceso a la Información y de ello, todos los temas como la Transparencia, la Protección de Datos, Rendición de Cuentas, etcétera.

En primer término, tenemos que destacar la importancia de la información y su registro en la formación, evolución y aplicación del Derecho, importancia tal, que ha llevado a actualizar y modificar las estructuras gubernamentales, los instrumentos procesales y las prácticas para verificar el cumplimiento de las normas atribuibles a personas, grupos e instituciones. Por ello, partiremos de ideas básicas como la de la *información*, la que entendemos como: *el registro de ideas, hechos, intenciones y sentimientos* (en una institución puede corresponder a la filosofía, a la epistemología o a la hermenéutica, misión o función de las mismas) *que se realizan en un tiempo y en un contexto social, político, económico, administrativo e histórico determinado*. De lo que resulta la conveniencia de saber quién genera la información, en qué condiciones personales y situaciones,<sup>4</sup> y bajo qué mecanismos de transmisión, lenguaje<sup>5</sup> o idioma, de cuya validez e interpretación derivan diversos enfoques aplicables al derecho.<sup>6</sup>

Se plantean como trascendentales los diversos niveles de uso y manejo de información, ya que de ello deriva un margen entre la información que se tiene y la que se necesita, es decir se crea un crepúsculo o nebulosa que origina la *incertidumbre*<sup>7</sup> y no la certeza que deriva del consenso de la comunidad científica o literaria<sup>8</sup> y que puede resolverse con un mejor y oportuno uso de la información, abatiéndose mediante el uso ordenado y oportuno,<sup>9</sup> creándose o dándose la confianza, que no es otra cosa que aquello que deriva del mundo objetivo, del orden<sup>10</sup> y por supuesto de lo subjetivo del mundo, es decir, la posibilidad que se tiene de seleccionar y de disponer de la información, particularmente de la pública:

“De interpretar el mundo selectivamente, rebasando la información que posee, reduce la complejidad extrema del mundo a un grado al que puede orientarse él mismo significativamente, y de este modo, estructura las posibilidades de su propia experiencia y acción. Si tal reducción ocurre a través de un acuerdo intersubjetivo, produce conocimiento garantizado socialmente, que es de este modo experimentado como verdadero”<sup>11</sup>

La estructura de los datos también se considera información; *constituye una abstracción que captura la forma de las relaciones más usuales entre los conceptos, las maneras típicas de plantear los problemas de decisión, y los métodos y propósitos con que se efectúan las consultas en el área. Para construir tal abstracción es necesario manejar con fluidez el lenguaje del derecho, los patrones de llevar adelante la argumentación jurídica, así como la forma de la es-*

<sup>4</sup> Véase la opinión, críticas y corrientes en torno de la formación del texto, argumento o discurso científico o literario, en David Locke. “Ciencia y literatura”, en *La Ciencia como escritura*, Capítulo I, Introducción y literatura. Cátedra. Madrid, 1997, pp. 26 a 42.

<sup>5</sup> Véase la importancia del lenguaje clásico en la formación del jurista, en John Austin. *Sobre la Utilidad del Estudio de la Jurisprudencia*. Colección Civitas. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981, pp. 63-69.

<sup>6</sup> Véase cómo los objetos conocidos forman parte de la experiencia jurídica que constituyen a su vez el lenguaje jurídico y su interpretación, en Rolando Tamayo y Salmorán. “Algunas Consideraciones sobre la Interpretación Jurídica”. *La Interpretación Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1975, p. 129.

<sup>7</sup> Véase cita 2. Efecto que se ha alcanzado en el Estado de Querétaro al Reformarse la *Ley de Hacienda del Estado de Querétaro* de manera inmediata, el 30 de diciembre de 2008, al reformarse el artículo 6° de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*.

<sup>8</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando. “Algunas consideraciones sobre la Interpretación...” *Op. Cit.*, p. 129.

<sup>9</sup> Que fue una de las razones esenciales de la *Reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 20 de julio de 2007, esto es, elevar a nivel constitucional un Derecho Fundamental, el Derecho de Acceso a la Información Pública.

<sup>10</sup> Véase Luhmann, Niklas. *Confianza*. Biblioteca A. Universidad Iberoamericana/Anthropos. México, 1996, p. 81.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 53-54.

*estructura de justificación de las decisiones en el área.*<sup>12</sup> De ahí la importancia de que los juristas tengan presente los alcances del Derecho de Acceso a la Información Pública, para construir la ciencia del derecho y de sus formas de expresarse,<sup>13</sup> lo que a su vez se torna de manera importante, para regular y construir la información que sirve para desarrollar otras tantas ciencias y también para mecanismos o instrumentos concretos como el utilizado en la informática. Hoy también informática jurídica y electrónica —regulado también el artículo 6º constitucional—, se constituye en lenguaje que trastoca los principios tradicionales del derecho y del jurista.

Lo anterior toma una actualidad en el derecho y sobre todo en la creación de las normas, y sobre todo cuando las normas que regulan las actividad del gobierno (que se expresan a través de actos o hechos administrativos), prestando bienes o servicios públicos, también es de considerarse en las diversas decisiones judiciales, en donde la falta o el exceso (abundancia) de información constituye causas de *incertidumbre* o penumbra; de *incertidumbre* que trasciende a los derechos reconocidos, lesionándolos, limitándolos e inclusive desconociéndolos. El Derecho de Acceso a la Información, la Transparencia y la Rendición de Cuentas, se constituyen en pilares o bases fundamentales para recuperar la confianza de la sociedad en el Sistema Político y por ende para el Estado, el Gobierno y sus Poderes, visión que resalta el destacado profesional y experto en Administración Pública, doctor Alejandro Carrillo Castro:<sup>14</sup>

“...esta preocupación creciente de los gobiernos por incorporar los valores de integridad, transparencia y rendición de cuentas obedece a la necesidad de recuperar la confianza de la sociedad en el sistema político”.

“La transparencia como herramienta administrativa es estratégica para el ejercicio compartido del gobierno, pues permite conocer y vigilar lo que sucede en cada uno de los tres sectores sociales, lo cual facilita la toma de decisiones y la coordinación de programas para la negociación y concertación del interés público”.

El legislador cuando crea la norma o cuando decide qué norma debe ser sustituida por otra más apropiada a la realidad, lo hace apoyándose en cierta y determinada información. También sucede cuando un juez decide acerca de un asunto, dando o quitando la razón a alguien, o bien cuando considera que alguien es culpable o inocente, también se apoya en la información que posee. Asimismo, cuando el juez organiza el funcionamiento de su oficina judicial privilegiando una actividad sobre otra bajo ciertas circunstancias, hace uso de la información. La información utilizada por el legislador o el juez en los casos señalados o en otros, puede tener diversas bases: normativas, fácticas, estadísticas, etcétera, pero posee siempre la común característica de servir de apoyo a una decisión que pretende solucionar un problema, planteando la raíz de las pretensiones en conflicto... los datos se convierten en información cuando un sujeto los enlaza a la específica solución de un asunto específico, en el marco de determinados patrones de decisión.<sup>15</sup>

Se dice que la información es poder e influencia, pero también es necesario usarla y saber cómo hacerlo para orientar políticas estratégicas y, en general, para tomar decisiones. Entre la información y la toma de decisiones se da un espacio, un momento de aislamiento —un espacio en blanco o una *interfase*— que tiene que ser considerado en el contexto de la aplicación del derecho. Por ello, la decisión implica también una identificación directa y particular de quien la realiza al referirse a un problema concreto, y que, aplicando la información, pretende dar una solución, según observa Julia Barragán al señalar que: “la construcción de una decisión jurídica supone la previa constitución de un problema, alrededor del cual se produce el

<sup>12</sup> Barragán, Julia. *Informática y Decisión Jurídica*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, número 37. Distribuciones Fontamara. México, 1994, p. 26.

<sup>13</sup> Véase el reciente libro de Raymundo P. Gándara. *Semiótica de la Interpretación en el Derecho. Una estrategia de lectura*. FUNDAP. Querétaro, México, 2009.

<sup>14</sup> Carrillo Castro, Alejandro. “Compromiso ético de la Transparencia”, en revista *Nuevas Políticas*. Año 2, número 6, octubre-diciembre 2007. Instituto de Administración Pública de Hidalgo, A. C., pp. 22 a 32.

<sup>15</sup> Barragán, Julia. *Informática y Decisión Jurídica*. Op. Cit, p. 43.

manejo de la información relevante para el mismo. La decisión tiene por objeto transformar un mundo previo en uno posterior, modificado precisamente por efecto de esa decisión”.<sup>16</sup> En otra perspectiva:

“El valor de la información, en la Administración Pública, recae en el perfeccionamiento de los servicios para poder hacerlos más eficientes y útiles a la comunidad; también nos permite tomar conocimiento de las circunstancias en que se desenvuelven las acciones y el devenir de las instituciones, así como detectar los problemas y oportunidades, por lo que es fundamental para la planeación, dirección, control y operación. Es la base medular sobre la cual se toman todas las decisiones, se aprovechan las oportunidades y se resuelven los problemas que se presentan”.<sup>17</sup>

Benjamín Cortés distingue etapas y niveles de información:

Etapas:

- Primaria y plena (documento original como las firmas originales, oficios, textos completos, etcétera).
- Secundaria y plena (copias o reproducción plena del documento original).
- Información de Datos (o la información que se extrae de la información plena para fundamentar soluciones específicas). Lo que facilita el análisis e interpretación de aplicación en el derecho.<sup>18</sup>

De lo que desprendemos que también puede haber:

Niveles:

- Estratégica o el qué hacer con la información de datos.
- Táctica o cómo hacer con la información concentrada.
- Operativo o el qué hacer con información pormenorizada.

Como ya se señaló, la información requiere de un orden y de un uso dosificado para su aplicación exitosa, por ello hoy se plantea el enfoque sistémico para poder interrelacionar la información y la acción en los distintos subsistemas, lo que permite abstraer el conocimiento; es decir, partir de un todo y descomponerlo en sus partes y viceversa.

Consecuencia de lo anterior, resulta la importancia del registro de la información, de su selección metodológica para su construcción, interpretación y uso, y qué mejor ejemplo que el encontrado en los códigos; lo que facilita la relación de sus componentes o como señala Jacqueline Zapata Martínez, es *textura de textos*,<sup>19</sup> lo que indica o puede indicar por ejemplo, que “en la función de los géneros literarios, en la producción del discurso como tal y como tipo de discurso... pueden ligarse a códigos fonológicos, lexicológicos y sintácticos que gobiernan las unidades del discurso: las oraciones. La función de estos mecanismos generativos es producir nuevas entidades de lenguaje más las que la oración”.<sup>20</sup>

Para Niklas Luhman, la capacidad del individuo es ilimitada, y sólo puede aumentarse marginalmente, lo que de entre otros, deriva una multiplicidad de procesos selectivos; el medio por el cual las selecciones de las diferentes partes se conectan con cada una de las otras. En sus palabras: “Empleamos el concepto de medios generalizados de comunicación con el propósito de abordar este problema y de signar mecanismos adicionales al lenguaje cotidiano,

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>17</sup> Cortes Lozano, Benjamín. *El Municipio, Información y Gestión*. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C.-Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S. C, Querétaro, México, 2001, pp. 21 y 22.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 24 a la 28.

<sup>19</sup> Véase el Capítulo V, “La textura del saber científico”, en Zapata Martínez, Jacqueline. *Saber científico y arte lector*. UAQ-SEP-FUNDAP. Querétaro, pp. 181 a la 219.

<sup>20</sup> Ricoeur, Paul. *Teoría de la Interpretación. Discurso y excedente de sentido*. Siglo XXI Editores / Universidad Iberoamericana. México, 1995, p. 45.

que son códigos de selección simbólicamente generalizados, cuya función es proveer la capacidad de transmisión intersubjetiva de los actos de selección”.<sup>21</sup>

Destacaré por ello la influencia determinante de códigos como el de *Hammurabi*, escrito el original en cuneiforme y transcrito en acádico-babilónico, se realiza en el siglo XIV al VIII antes de Cristo y plantea una estructura gramatical y cifra un mensaje determinante en el Derecho “Cuando Marduk me eligió para regir al pueblo, para que a la tierra salud hiciera obtener, redacté derecho y leyes en la lengua de la tierra y a la salud del pueblo atendí. Por tanto: si alguno a otro acusare y homicidio sobre él echare, pero no le convenciera, su acusador sea muerto. Si alguno de hechizo sobre otro sospecha echare”,<sup>22</sup> este código aporta diversos elementos para el estudio de las ciencias, pero para nuestros efectos destacaré que dicha obra plantea una reforma administrativa de gran alcance que a la fecha sigue siendo considerada por los gobiernos del mundo. Y qué decir de las *Tablillas de Ebla*, escrito en cuneiforme sumerio y que contiene textos económicos, políticos, religiosos y jurídicos (juicios, diccionarios de traducción), así como instrucciones de pronunciación para una escuela de administración pública.<sup>23</sup> La *Piedra Rosetta*, del siglo XII antes de Cristo, que es copia de un decreto emanado del concilio general de sacerdotes egipcios, que representa y representó para Champollion, la base fundamental para descifrar las escrituras jeroglíficas, que parte de la inscripción trilingüe que contiene. Así también, las *Tablas de David* y las *Cartas de Cortés* en la Conquista de México que acompaña la creación del Ayuntamiento, como la *Primera Acta de Cabildo* de Querétaro, de 1655,<sup>24</sup> documentos-objetos que en particular destacan el manejo de la información, la descripción de acciones, el establecimiento de normas y principios jurídicos y la existencia de un escribano que conservara y permitiera la transmisión de la información. Hoy, seguimos en la misma tendencia, acompañados de técnicas y procedimientos nuevos, pero lo cierto es que dichos enfoques-principios siguen aún vigentes.

Desde luego el salto actual es que la información y la posibilidad de acceder a ella, en un primer plano en lo gubernamental —público—, se convierte en un derecho y en una garantía constitucional, apareja de una creciente práctica jurídica, política, administrativa y social que en prontas fechas se extenderá a otros sectores y desde luego podrá pasar de ser un derecho-garantía individual (derechos fundamentales constitucionales) a derechos-garantías sociales (derechos fundamentales constitucionales) lo que indudablemente beneficiará a la generación, producción, formación, administración, conservación, manejo y aplicación de la información en todas las instancias gubernamentales, sean federales, estatales o municipales, de entes centralizados o descentralizados. Esperamos que en un tercer plano, con ciertas modalidades, este Derecho de Acceso a la Información se extienda o también llegue a alcanzar en los mismos términos a instancias privadas (sociedades, empresas, organizaciones), cuando afecte nuestros derechos o intereses jurídicos legítimos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Francisco Javier. “Urgentes desafíos de los organismos públicos de protección y promoción de los Derechos Humanos en México”, en Luis Fernando García Rodríguez (coordinador). *Estudios en Homenaje al 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948-2008)*, FUNDAP. Querétaro, México, 2008.
- ARVIZU García, Carlos. *Capitulaciones de Querétaro*. Ayuntamiento de Querétaro, México, 1994.
- AUSTIN, John. *Sobre la Utilidad del Estudio de la Jurisprudencia*. Colección Civitas. Centro

<sup>21</sup> LUHMANN, *Op. cit.*, p. 82.

<sup>22</sup> Tomado de la *Enciclopedia de la Biblia*. Ediciones Garriga. Barcelona T-I, p. 1038. En los anexos, se encontrará el cuadro referente al *Código de Hammurabi*.

<sup>23</sup> Véase en Zanot, Mario. *Ebla, un reino olvidado*. Javier Vergara, Editor. Buenos Aires, 1981, pp. 122 y 124.

<sup>24</sup> Véase en Arvizu García, Carlos. *Capitulaciones de Querétaro*. Ayuntamiento de Querétaro, 1994, p. 7.

- de Estudios Constitucionales. Madrid, España, 1981.
- BARRAGAM, Julia. *Informática y Decisión Jurídica*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. Distribuciones Fontamara. México, 1994.
- CARPIZO, Jorge. “Algunas preocupaciones sobre la CNDH”, en “El Juicio a los Derechos Humanos”, revista *Nexos*, diciembre 2008.
- CARRILLO Castro, Alejandro. “Compromiso ético de la Transparencia”, en revista *Nuevas Políticas*. Año 2, número 6, octubre-diciembre 2007. Instituto de Administración Pública de Hidalgo, A. C. 2007.
- CORTÉS Lozano, Benjamín. *Municipio. Información y Gestión*. IAPQ-FUNDAp-CONCYTEQ-LIII Legislatura. Querétaro, México, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Centro de Documentación e Información. Bases para su operación en Municipios*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política y Administrativa 4. IAPQ-SIHGO-CONCYTEQ. Querétaro, México, 1998.
- Enciclopedia de la Biblia*. T-I. Ediciones Garriga. Barcelona, España.
- FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio. Gobierno Electrónico. *Un desafío en internet*. FUNDAp-CEIG. Querétaro, México, 2004.
- FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio; BARRAT i Esteve, Jordi; FERNÁNDEZ Riveira, Rosa María y RENIU i Vilamala, Josep María. *Voto Electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (desafíos y posibilidades)*. FUNDAp-IEQ-IEPC Coahuila. Querétaro, México, 2007.
- GROPPI, Tania; AMMANNATI, Laura y OLIVETTI, Marco. *Los Nuevos Rasgos de la Administración Local en Europa*. FUNDAp-IAPUG. Querétaro, México, 2004.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *La Interpretación Constitucional*. I. I. J., UNAM. México, 1975.
- KIRCKMANN, J. H. *La Jurisprudencia No es Ciencia*. Colección Civitas. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1983.
- LOCKE, David. “Ciencia y literatura”, en *La Ciencia como escritura*. Cátedra. Madrid, 1997.
- LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Biblioteca A. U. Iberoamericana-Anthopos. México, 1996.
- NAVARRO Rodríguez, Fidela. *Democratización y regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*. FUNDAp-CEIG. Querétaro, México, 2004.
- OCHOA Pineda, Melsar y DÍAZ Jiménez, Oniel Francisco. *El Desarrollo del Derecho a la Información en México. Desde la perspectiva teórica de la Agenda-Building*. CEIG-Presidencia Municipal de San Juan del Río Querétaro. Querétaro, México, 2008.
- P. Gándara, Raymundo. *Semiótica de la Interpretación en el Derecho. Una estrategia de lectura*. FUNDAp. Querétaro, México, 2009.
- RICOEUR, Paul. *Teoría de la Interpretación. Discurso y excedente de sentido*. Siglo XXI Editores-Universidad Iberoamericana. México, 1995.
- TAMAYO y Salmorán, Rolando. “Algunas Consideraciones sobre la Interpretación Jurídica”. *La Interpretación Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1975.
- VÁZQUEZ, Rodolfo. *Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*. Fontamara. México, 1998.
- VEGA Hernández, José Rodolfo Arturo (coordinador). *Reforma al Artículo 6º constitucional. Sus alcances e impactos en los Gobiernos Locales*. CEIG-ITAIP-ITEA-Presidencia Municipal de San Juan del Río, Querétaro. Querétaro, México, 2008.
- ZANOT, Mario. *Ebla, Un reino olvidado*. Javier Verga, Edito. Buenos Aires, Argentina, 1981.
- ZAPATA, Jacqueline. “La textura del saber científico”, en *Saber científico y arte lector*. UAQ-GEQ-USEBEQ-FUNDAp. Querétaro, México, 2003.

### III. APLICACIÓN DE LA TECNOLOGÍA PARA EL FORTALECIMIENTO E IMPULSO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

JOSÉ ALBERTO MEJÍA VIEYRA\*

#### 1. INTRODUCCIÓN

En el Estado de Querétaro, la Ley que regula el Acceso a la Información Pública, no contempla como obligatorio el uso de las Tecnologías de la Información (TI), como mecanismos de fortalecimiento, impulso y consolidación de la participación social en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Este inconveniente, me provoca a escribir mi experiencia en la implementación de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental*, con la ausencia de un mandamiento legal que obligara a las entidades a informar a través de portales de *internet* y sistemas electrónicos para solicitar, gestionar y entregar información pública.

El objetivo principal, se centrará en establecer de qué forma impacta en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública el que una legislación en esta materia, contemple la posibilidad de que la sociedad pueda pedir información a sus autoridades de manera electrónica y cómo se garantiza este derecho y la Transparencia con el diseño y utilización de sitios *web*.

Al referirme a los sistemas electrónicos de solicitud, gestión y entrega de la información, así como a los portales de *internet*, abordaré en términos generales las características principales de estas herramientas, acorde a criterios nacionales e internacionales, para cerrar con mi propuesta de reforma a la ley de mérito.

#### 2. DESARROLLO

##### 2.1. DEFINICIÓN DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN (TI)

La Tecnología de la Información, según la Asociación Americana de las TI (*Information Technology Association of America*, ITAA): sería “el estudio, el diseño, el desarrollo, el fomento, el mantenimiento y la administración de la información por medio de sistemas informáticos”.

En pocas palabras, las tecnologías de la información tratan sobre el empleo de computadoras y aplicaciones informáticas para transformar, almacenar, gestionar, proteger, difundir y localizar los datos necesarios para cualquier actividad humana.

La instrumentación tecnológica es una prioridad en la comunicación de hoy en día, ya que las tecnologías de la comunicación son la diferencia entre una civilización desarrollada y otra en vías de desarrollo. Éstas poseen la característica de ayudar a comunicarnos porque se desaparecen las distancias geográficas y el tiempo.

\* En 2003 participó en la implementación de la 1ª *Ley de acceso a la información* en Querétaro, como Secretario Ejecutivo. Tiene la licenciatura en Derecho por la UAQ. Cuenta con estudios en desarrollo de aplicaciones *web*. Actualmente es Coordinador Administrativo de la CEIG. josealbertomejia@ceigqro.org.mx

## 2.2. PERSPECTIVA EMPÍRICA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN QUERÉTARO, SIN LA APLICACIÓN OBLIGATORIA DE LA TECNOLOGÍA

A principios del año 2002, en el Estado de Querétaro no existía una ley que otorgara a la sociedad el Derecho para solicitar información a las autoridades locales. La falta de un ordenamiento jurídico, permitía que la información se manejara y administrara de manera discrecional a la ciudadanía.

Sin embargo, las inercias sociales y la Suprema Corte de Justicia, comenzaron a darle forma al contenido del artículo 6º de la Constitución federal que estaba vigente (previo a la reforma del 20 de julio de 2007), provocando que se legislara a nivel federal y local en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el entendido que el Estado debía garantizar el Derecho a la Información.

Como no es el objetivo del presente ensayo, no entraré a detallar los movimientos sociales que impulsaron los cambios aducidos, ni las resoluciones que sirvieron de precedente a las legislaciones en cita, sino al impacto que tiene el uso de sitios de *internet* y sistemas electrónicos de solicitud, gestión y entrega de información en el Acceso a la Información Pública y la Transparencia en el Estado de Querétaro.

El 27 de septiembre de 2002, en el periódico oficial del Estado, *La Sombra de Arteaga*, se publicó la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, que si bien fue una de las primeras legislaciones en esta materia a nivel República mexicana, también es necesario decir que adoleció desde de su génesis de algo fundamental, la *aplicación imperativa* de las Tecnologías de la Información en su implementación.

Las Tecnologías de Información (TI) y el conocimiento, como cimientos de la reciente revolución que está viviendo la humanidad, son de tal importancia que son incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo de México 2007-2012, en lo general se presenta como sustento a la solución de problemas apremiantes como la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades y el desempleo, entre otros.

La Ley de Acceso a la Información en el Estado, actualmente se encuentra rezagada en el entorno nacional, no sólo por no incluir el uso de la tecnología en materia de Acceso a la Información y Transparencia, sino por otros temas de relevancia, como son el acortar los plazos de entrega de la información, ampliar los objetivos de la ley, dotar de mayores atribuciones al órgano garante del DAIP, subsanar lagunas legales ya identificadas y suprimir el requisito de anexar identificación a la solicitud de información, entre otros.

Una de las actividades prioritarias que me fueron asignadas como Secretario Ejecutivo, a inicios del año 2004, fue la de vigilar que las entidades públicas estuvieran dando cumplimiento a lo que establece el artículo 7 de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, respecto a la información denominada obligaciones de transparencia o mínima de oficio.

Este artículo contiene 26 fracciones que especifican la información que las autoridades deben poner a disposición de la sociedad para que sea consultada, el objetivo es que se pueda tener acceso en cualquier tiempo, sin la necesidad de que tenga que ser solicitada por escrito. Sin embargo, como ya expresé, la Ley de Acceso no es imperativa, en el sentido de que esa información deba publicarse en un sitio *web*, sino que contempla varios medios para difundirla como: publicaciones, folletos, periódicos murales, medios electrónicos o cualquier otro medio de comunicación pertinente.

En este orden de ideas y al existir otros mecanismos para poner a disposición de la sociedad la información, la verificación debía de realizarse en el medio en que la entidad pública eligiera, lo cual traía como consecuencia varios aspectos a considerar.

Primeramente no existía homogeneidad en la publicación de la información, pues mientras los poderes del Estado, organismos autónomos, CEIG y tres municipios publicaban su información en portales de *internet*, 15 lo hacían en carpetas.

Es decir, se recopilaba y glosaba la información en carpetas que se ponían a la vista de los ciudadanos en las Unidades de Información de cada entidad pública para que pudiera ser consultada.

¿Pero qué implicaciones tenía que la información se pusiera en carpetas? Por una parte, tener la información en carpetas implicaba que, a través de tal instrumento, se daba cumplimiento a la ley, pero desde un punto de vista muy particular, *no se cumplía con el espíritu de la misma*.

Lo anterior es así, debido a que si bien, cuando me constituía en las instalaciones de los municipios a revisar la información contenida en las multicidadas carpetas, éstas, en efecto, se encontraban en la Unidad de Información a la vista de las personas, también es cierto que al concluir las revisiones, *no existía ningún mecanismo para confirmar y hacer que las mismas permanecieran a la vista de todos para su consulta*.

Era una sensación de legalidad imperfecta, pues se cumplía con la ley, pero no había forma de garantizar, ni de asegurar que esa información estaría permanentemente disponible para las personas que acudieran a la Unidad de Información.

Pero por otra parte y, partiendo de la buena fe de las instituciones, en el entendido que los 365 días del año, las carpetas con la información hubieran estado disponibles en la Unidad de Información, en la práctica tampoco se cumplía con el espíritu de la ley, pues para que una persona que vive en el Municipio de Querétaro estuviera informada de lo que sucede, *verbi-gracia*, en el Municipio Serrano de Arroyo Seco, tenía que trasladarse por carretera por un lapso mínimo de 4 horas y consultar las citadas carpetas, para luego regresar en un plazo igual.

Lo anterior, hacía que el acceso a la información fuera difícil y poco práctico, al menos en lo respectivo a la información mínima que deben difundir las instituciones (artículo 7 de la *Ley de Acceso...*), pues como ya se dijo, por una parte, los mecanismos para garantizar la permanencia de la información eran insuficientes y por otra, las personas requerían trasladarse a las instituciones a consultarla, lo que lo hacía aún más complicado.

Por estas razones, y con el objetivo de garantizar que la información que establece la ley como mínima estuviera permanentemente al escrutinio y consulta de la sociedad, se hizo necesario hacer uso y aplicar la tecnología en esta materia, para lo cual la CEIG, en el 2005, impulsó el Programa de Apoyo Informático para la Transparencia (PAIT), que dotó de sitio *web* a 10 municipios del Estado, subsidiando tanto el diseño, como el hospedaje de los mismos.

Algunas de las metas del PAIT fueron:

1. Lograr de una manera conjunta y coordinada, digitalizar la información municipal y darle publicidad a través de la creación y diseño de su propio sitio *web* que contenga un apartado de Transparencia.
2. Lograr una mayor Transparencia en las actividades del Municipio, generando una mayor confianza para la inversión privada.
3. Fortalecer el Estado de Derecho al lograr por medio del programa dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia que imponen los artículos 7, 8, 9 y 10 de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental*.
4. Difundir, en general, las acciones gubernamentales, obra pública, programas, gira del presidente, políticas económicas, sociales, etcétera.
5. Lograr la promoción de los lugares turísticos que permita una mayor captación de recursos económicos.
6. Subsidiar el costo del diseño y creación de la página *web* del Municipio.
7. Fortalecer las relaciones Institucionales entre la Comisión y el Municipio.
8. Difundir el Derecho de Acceso a la Información Gubernamental.
9. Sumar esfuerzos para impulsar, al exterior del Estado, una imagen de Transparencia gubernamental.

10. Posicionar y dar a conocer la página *web* del Municipio.
11. Lograr una modernidad, desarrollo e implementación de tecnología.

Esta inercia que comenzó a impulsar la CEIG a través de la Secretaría Ejecutiva, para que todas las instituciones publicaran su información en la *internet* (aún no siendo obligatorio) propició que actualmente 95% de los entes públicos o autoridades estén dando cumplimiento a la ley a través de sitios *web*.

Los beneficios que acarrea el uso de estas tecnologías, son el escrutinio y la consulta de la información en cualquier tiempo, desde cualquier lugar y por cualquier persona, ahorro económico en el traslado para los peticionarios, certidumbre, credibilidad y eficacia en la recopilación de la información de diversos entes públicos, pues todo el proceso para allegarse de datos públicos se puede realizar desde una computadora.

Al hablar de sitios *web*, no puedo pasar por alto comentar que, en efecto, no todas las personas en nuestro Estado tienen acceso a *internet*, pero, al menos, este mecanismo brinda la seguridad de que la información está allí, en la *internet* para su consulta y análisis.

Sin embargo, como lo indicó Roberto Martínez Illescas, presidente de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información, en la revista *Política Digital*, número 38, agosto-septiembre de 2007, p. 21, “es necesario cerrar la brecha digital, comenzando por la gran brecha de conectividad; específicamente en el acceso a banda ancha y a esquemas nuevos de equipamiento para ciudadanos y pequeñas y medianas empresas, que permitan la igualdad en el acceso a oportunidades”.

En este sentido, si bien aún están diversos sectores ajenos al uso de computadoras y más que éstas tengan acceso a *internet* con una conectividad eficaz, tampoco pueden soslayarse esfuerzos que en esta materia están realizando autoridades federal, estatales y municipales.

Como ejemplo es pertinente decir que durante la presidencia de Vicente Fox, uno de los programas federales más publicitados fue *e-México*, que tenía el ambicioso objetivo de terminar en el sexenio con 10 mil Centros Comunitarios Digitales distribuidos en todo el país para facilitar el acceso a *internet* para poblaciones marginadas.

Es innegable que los programas orientados a reducir la brecha digital son necesarios porque pueden tener un gran impacto social.

Pero uno de los principales problemas al llevar tecnología a comunidades marginadas, según Roberto Martínez Illesca, en su comentario en la revista *Política Digital*, número 38, agosto-septiembre de 2007, p. 21, es que debe ir acompañada de otros componentes como capacitación, soporte y transmisión de conocimientos, que le den sustento al modelo operativo, además del esquema financiero que lo mantenga funcionando y que lo haga sustentable. Una tarea a todas luces complicada.

Ahora bien, el solo sitio de *internet* institucional, en sí mismo, no garantiza que la información se ingrese, o que ésta se actualice regularmente, es necesario contar al interior de los entes públicos con sistemas internos de control, gestión de información y funcionarios que permitan potenciar esta herramienta con su actualización continua, respetando el derecho de cualquier persona para tener acceso a información vigente y veraz.

Por ejemplo, en el año 2002, entró en operaciones el portal de la *Normateca* con dirección electrónica [www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx); el cual funge como una herramienta valiosa para los servidores públicos y cualquier persona que quiera conocer el marco normativo del Gobierno Federal.

La Dirección de Compilación y Consulta en la Dirección General de Simplificación Regulatoria de la Secretaría de la Función Pública, es la encargada de administrar dicho portal, con el propósito de mantenerlo actualizado, fomentar la Transparencia, el Acceso a la Información, combatir la corrupción e incrementar la productividad de los servidores públicos al agilizar sus consultas por medios electrónicos.

En este orden de ideas, no hay argumentos válidos para no incorporar en la *Ley Estatal de*

*Acceso a la Información Gubernamental*, como obligatorio el uso de sitios de *internet* para dar difusión a la información por parte de las autoridades, pues las sociedades y el mundo globalizado así lo exigen (amén de que a la fecha así lo dispone el artículo 6 constitucional).

Asimismo, la creación, diseño, hospedaje y administración de un sitio *web* tiene costos relativamente bajos en relación a los beneficios que aporta a las instituciones y sociedad, amén del apoyo de entidades gubernamentales federales en esta materia.

En este sentido, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), a través del Programa *e-Local* (piloto del Sistema *e-México* en materia municipal), ofrece el diseño y/u hospedaje gratuito de sitios *web* para gobiernos locales.

Para la obtención de este servicio se requiere la solicitud por escrito del presidente municipal, acompañada de una identificación oficial y la constancia de mayoría por parte del cabildo. También es necesario designar a una persona que estará a cargo del proyecto y servirá de Enlace con el INAFED.

Asimismo, es necesario tramitar la solicitud ante el NIC, que es el organismo gestor de nombres de dominios. La solicitud deberá estar firmada por el presidente municipal donde especifique el nombre elegido para su sitio *web*.

Con esta documentación se inician las gestiones internas para otorgar hasta 200 MB de espacio en disco dentro de los servidores de la Secretaría de Gobernación y la activación de las claves de acceso por parte del INAFED. De esta forma, los municipios podrán administrar su página en *internet* desde su lugar de residencia y recibir asesoría técnica del Instituto cuando le sea solicitada.

Para mayor información se puede acceder a la dirección electrónica [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx).

### 2.3. ¿QUÉ ES UN PORTAL O SITIO DE INTERNET?

Como ya se expuso, la CEIG generó una inercia que impulsó el uso de la tecnología con la creación de sitios *web* institucionales, pero ese fue el primer paso, el segundo es que dichos sitios sean fáciles en su navegación y eficaces en brindar la información buscada, así como apegarse en su diseño a estándares nacionales e internacionales, como ser verá más adelante.

Cabe citar lo que expone Iñaki Gutiérrez, maestro en Ciencias por el Instituto Tecnológico de Massachussets, en la revista *Política Digital*, número 15, febrero, 2004, p. 48:

“El éxito de los portales de *internet* radica en su enfoque hacia el usuario común, al estructurar sus contenidos de forma inteligente para ser encontrados con facilidad desde la primera página. Construir un portal exitoso requiere adherirse al principio de usabilidad, la facilidad con que un usuario utiliza un sitio *web*, y a metodología de trabajo en etapas específicas antes, durante y después de la construcción del portal.

¿Qué es un portal? Es un espacio de información e interacción en *internet*, con acceso a múltiples fuentes de información y servicios estructurados de forma inteligente para ser encontrados fácilmente por el usuario común desde la primera página.”

Un portal cuya navegación sea complicada, que no cuente con una estructura en diseño lo suficientemente accesible para encontrar la información fácilmente, *deviene finalmente en una opacidad digital*.

Un buen portal de gobierno contiene información y servicios. Hoy, la mayoría se limita a mostrar información y omiten servicios sencillos como retroalimentación e intercambio de información, o tan complejos como un trámite completo en línea que contemple pagos.

Muchos portales contienen información valiosa, pero el problema es que varias de sus páginas se encuentran ocultas en su interior, por lo que pocos usuarios las aprovechan, hay casos en que documentos nunca han sido consultados por un ciudadano. Este fenómeno refleja la falta de estructura inteligente que permita ubicar la información.

Un portal exitoso, dice Iñaki Gutiérrez, revista *Política Digital*, núm. 15, febrero 2004, p. 48:

“se diseña teniendo en mente al ciudadano común, estructurando y aportando contenidos que sean fáciles de ubicar y comprender. Un portal es el activo más importante de una organización. La página principal del sitio —un espacio del tamaño de la pantalla— es la superficie más costosa de la organización. Vale más que un metro cuadrado de oficina, que la impresión de un folleto o un anuncio en la televisión, pues su impacto es global.

Contar con un portal exitoso implica pensar en el usuario y planear adecuadamente con etapas y metodologías apropiadas. Hasta ahora los portales de gobierno se han enfocado en agradar al jefe, no al usuario. Hacer un buen portal no es un gasto, sino la inversión más rentable que puede hacer el gobierno.”

En este mismo contexto, en el marco del “Seminario Internacional de Usabilidad y Accesibilidad para los Portales Gubernamentales Mexicanos”, realizado en la Universidad de Monterrey, los días 26 y 27 de julio de 2007, se concluyó que:

La difusión de las tecnologías digitales ha creado nuevas oportunidades, retos y responsabilidades para los gobiernos.

La *web* permite ofrecer servicios más eficientes, compartir información de manera más transparente y facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, la *web* puede ser el medio más democrático de un gobierno porque le permite establecer lazos directos y superar las barreras geográficas, culturales, económicas, jerárquicas y de capacidad.

Sin embargo, las tecnologías no hacen esto por sí solas. Lo mismo puede reducir o ensanchar la brecha que hay entre quienes tienen más oportunidades y quienes tienen menos, y enriquecer la relación entre ciudadanía y gobierno, o bien empobrecerla. Los responsables de crear y administrar las tecnologías deben hacer un esfuerzo consciente para guiarlas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Un documento que vale la pena citar en este ensayo, es la *Guía para el Desarrollo de Sitios Web-Gobierno de Chile*, que puede ser bajada en diversos formatos de la dirección electrónica <http://www.guiaweb.gob.cl/>

A continuación, la transcripción de algunos aspectos del apartado *Diseño para el Acceso Rápido*.

Una de las características que hace tan popular a la tecnología *web*, es su facilidad para mostrar contenidos de manera gráfica y para vincular de manera fácil documentos de diferentes orígenes. No obstante, para que esta simpleza pueda darse efectivamente, es necesario que quienes desarrollen sitios y contenidos en esta plataforma, cumplan con ciertos estándares que aseguren que la mayor parte de los usuarios podrán ver lo que se publica.

Para ello, es de suma importancia que los sitios que se construyan cumplan efectivamente con ciertas características de publicación que permitan conseguir dos objetivos muy concretos:

- Que las páginas se desplieguen rápidamente y sin dificultades técnicas en los computadores de los usuarios;
- Que las páginas puedan ser visualizadas por los usuarios de la misma manera en que sus autores las han construido.

Para conseguir ambos objetivos, es necesario que quienes construyan los sitios *web* hagan uso de un conjunto de buenas prácticas que se han obtenido de la experiencia en la construcción de este tipo de contenidos digitales y también, que se aseguren de cumplir con estándares mundiales en este ámbito.

#### 2.4. NORMAS MÍNIMAS PARA FACILITAR EL ACCESO VÍA CONEXIÓN TELEFÓNICA

La visualización de los sitios *web* depende de la transmisión de datos entre dos computadores, por lo que es importante optimizar la cantidad de información que se envía entre ambos, de tal manera que quien la recibe pueda verla adecuadamente.

Lo anterior se expresa en cinco áreas de recomendaciones muy concretas:

1. *Peso de las páginas*

Los sitios *web* deben tener un peso máximo permitido por página, que no supere una cantidad razonable de *kilobytes* (kb) que impidan su visualización. En este sentido, lo *razonable* dependerá directamente del tipo de sitio que se esté desarrollando y de la conexión con la que cuente la mayor parte de los usuarios.

Por ejemplo, si se trata de un sitio dedicado a usuarios de regiones extremas que tienen una conexión muy lenta, 50 kb será un tamaño considerable, respecto de si se compara eso con usuarios que se conecten en una ciudad.

Como lo más probable es que la paciencia de los usuarios se agotará más rápido que su deseo por acceder a la página que tarda en desplegarse, es necesario preocuparse de que el tamaño de las páginas siempre tienda a bajar y no a aumentar.

Las *normas internacionales* al respecto, indican que un usuario no esperará más de:

- 5 segundos para que aparezca algo visible en la pantalla.
- 10 segundos para que aparezca algo legible en la pantalla.
- 30 segundos hasta hacer un *click* hacia otra parte del sitio o hacia otro sitio.

2. *Diagramación de las páginas*

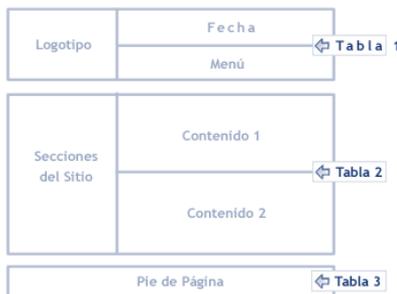
Aunque existen nuevas tecnologías para la diagramación de las páginas *web* (como las Hojas de Cascadas de Estilo o CSS), lo habitual es que los contenidos que se muestran se dispongan en tablas con el fin de que cada elemento ocupe el lugar que se le ha asignado dentro de la página.

Al respecto se recomienda construir una estructura de presentación de los contenidos que se pueda fragmentar en varias tablas:

De esa manera, cuando el sitio se presente en el programa visualizador, siempre mostrará la primera tabla (que normalmente llevará el logotipo y la identificación del sitio) de manera rápida, dando al usuario la sensación de haber llegado al destino elegido. Luego en las siguientes tablas se van poniendo los restantes elementos del sitio.

En la Figura 1, se puede ver que el sitio está construido en tres tablas, de acuerdo al siguiente orden:

- Tabla 1. Muestra el logotipo de la institución, la fecha y el menú del sitio.
- Tabla 2. Muestra las secciones del sitio más los contenidos de diferente nivel.
- Tabla 3. Muestra el pie de la página con la identificación corporativa de la institución.



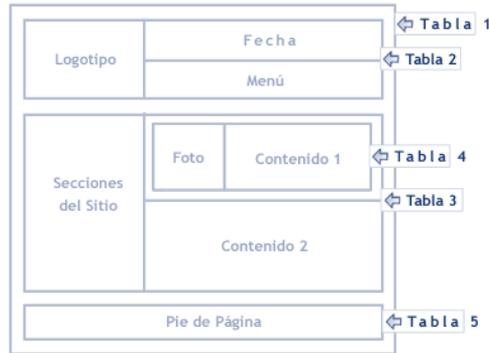
[D] Figura 1. Ejemplo de tablas para separar contenidos y conseguir despliegue rápido.

Hay que recordar que los estudios sobre acceso a sitios *web* indican que el usuario espera que al primer segundo después de haber hecho *click* sobre un enlace o haber ingresado una

dirección en un programa visualizador, ya quiere ver alguna reacción y notar que algo está ocurriendo.

Por lo anterior, se debe evitar a todo lugar las tablas generales que incluyen en sí mismas a otras (tablas anidadas), ya que el programa visualizador usará una parte del tiempo en calcular esa relación de dependencia entre las tablas, antes de mostrar algo útil en la pantalla.

En la Figura 2, se puede ver que el sitio está construido en tres tablas interiores, que son agrupadas por una tabla general; también en la zona de Contenido 1, se dispuso una tabla que permite incluir una foto junto al contenido:



[D] Figura 2. Ejemplo de tablas anidadas que dificultan el despliegue rápido.

### 3. *Uso de presentaciones en Flash*

Si se desea hacer una presentación en tecnología *Flash* para la portada del sitio, se recomienda no hacerlo directamente en la portada. Un ejemplo concreto de hacerlo se muestra en la siguiente imagen:



[D] Figura 3. Ejemplo de página inicial para evitar la Presentación en *Flash*.

La razón para evitar el uso de *Flash* en la portada es que recarga la presentación del sitio y si la presentación no está bien hecha, puede impedir el acceso de los robots de búsqueda al interior del mismo. Si eso ocurre, los contenidos del sitio no serán indexados en los buscadores que emplearán los usuarios para obtener información sobre los temas que la institución desea comunicar.

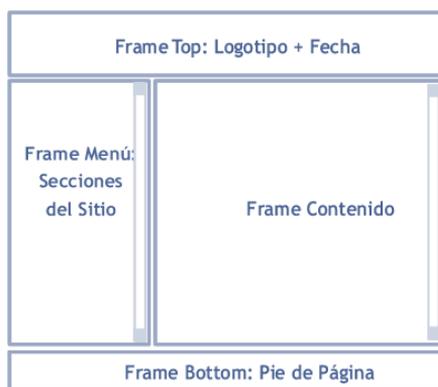
La buena práctica en este sentido es ofrecer una portada con la identificación de la institución y dos enlaces: uno para ver la presentación y otro para ingresar directamente al sitio. Adicionalmente se debe ofrecer la información que sea necesaria para que los usuarios puedan ver el contenido sin experimentar problemas; dentro de esto se cuenta un enlace para obtener el *plug-in* necesario.

Dado lo anterior y como pocos usuarios estarán dispuestos a ver repetidamente la presentación, se recomienda utilizar esos recursos en el interior del sitio, para mostrar con una tecnología de animación aquellos contenidos en los que desee poner énfasis o para explicar procesos que gráficamente resulten atractivos y que en texto sea difícil dar a conocer.

#### 4. *Uso de marcos o frames*

La tecnología de marcos o *frames* consiste en agrupar varios archivos para que se desplieguen de manera simultánea, permitiendo a los usuarios ver varios contenidos al mismo tiempo.

En el ejemplo siguiente se puede ver gráficamente cómo se hace el despliegue de dichos archivos:



[D] Figura 4. Ejemplo de uso de *frames* para desplegar contenidos simultáneos.

Esta tecnología tiene aspectos positivos y negativos, que detallamos brevemente:

Positivos:

- Permite tener ciertos contenidos presentes todo el tiempo, como un cabezal o menú.
- Facilita la navegación ya que el usuario nunca pierde de vista dónde se encuentra.

Negativos:

- Impide que el usuario pueda marcar una página como favorita (*bookmark*) porque nunca se le muestra cuál es su dirección *web*.
- Cuando un usuario llega a un contenido desde un enlace provisto por un buscador, verá el sitio sin los otros marcos y no sabrá cómo navegar en él.
- La existencia de varios archivos en uno genera una carga mayor para el usuario que llega al sitio; eso lo obliga a esperar a que aparezcan todos los contenidos de los archivos para poder usarlo.

#### 5. *Uso de Imágenes de background*

Una tecnología muy popular que se puso de moda en el año 1996 cuando el *software Netscape Navigator* lo implementó, fue el uso de imágenes como fondos o *backgrounds* en páginas *web*.

Salvo casos en que sea estrictamente necesario, esta práctica debe ser dejada de lado porque su único efecto es el de agregar un peso excesivo a los sitios, afectando el tiempo de descarga y acceso a la información.

## 2.5. USO DE *META TAGS* ADECUADOS

Los *meta tags*, son marcas en lenguaje HTML que van en la parte superior del código fuente de cada página, a través de las cuales se entrega a los sistemas de indexación y búsqueda, la información mínima para hacer una correcta indexación del contenido que incluye.

Los *meta tags*, son un conjunto de elementos que obedecen a un estándar definido por el *World Wide Web Consortium*, por lo que su uso está regulado; mediante éstos se redescrive información concreta sobre la página, tal como título, autor, descripción, idioma y otros. Los más importantes, aunque no los únicos, son los siguientes:

- `<title>Nombre del Sitio o Institución</title>`
- `<meta name="title" content="Nombre del Sitio o Institución">`
- `<meta name="description" content="Descripción del Sitio o Institución">`
- `<meta name="keywords" content="Palabras clave del Sitio o Institución">`

Adicionalmente sobre este tema se ha dado en los últimos años un trabajo de estandarización muy importante a través del grupo *Dublin Core* que ha definido los elementos *meta tags* a usar y que deben ser consultados en <http://www.dublincore.org>.

## 2.6. NORMAS PARA INCORPORAR ELEMENTOS GRÁFICOS Y MULTIMEDIALES

Cuando en un sitio *web* se incorporan elementos gráficos y multimediales, se deben seguir normas muy concretas para evitar que su peso afecte el desempeño de la página cuando sea solicitada por los usuarios del sitio *web*.

A continuación, algunas recomendaciones tendientes a asegurar la correcta inclusión de dichos elementos:

- Optimizar el peso de las imágenes: Se debe bajar al máximo posible el peso de las imágenes; cuando esto no sea posible hacerlo por su tamaño, se debe reducir el número de colores disponibles y la resolución (72 dpi es la norma).
- Elegir el formato adecuado: Ante un mismo tamaño de imagen, el peso varía dependiendo de si son procesadas para desplegarse en formato *GIF* respecto del formato *JPG*. Normalmente una imagen con colores planos (como un icono) tendrá un peso menor si se guarda en *GIF* respecto de si es guardada en *JPG*. Lo contrario ocurrirá con una imagen con muchos colores diversos (como una foto). Se recomienda probar ambos formatos para determinar el óptimo.
- Ubicación de imágenes: Se recomienda usar un solo directorio para almacenar las imágenes repetidas, tales como los iconos y otros elementos gráficos que son utilizados en diferentes páginas del sitio. Al ubicarlos en un directorio único se puede aprovechar la función de caché del programa visualizador para mejorar el rendimiento de las páginas. Para efectos de seguridad, se recomienda impedir que un programa visualizador pueda ver el contenido de dicho directorio o cualquier otro dentro del sitio.
- Usar el atributo ALT en imágenes: En el código HTML se debe usar el atributo ALT (texto alternativo) en las imágenes para que éste se despliegue antes que las imágenes y facilite de esta forma la comprensión del contenido a los usuarios.
- Imágenes con alto y ancho: Las imágenes (dibujos, fotos, iconos, botones) deben tener tamaño para el ancho y el alto, para que el programa visualizador pueda dejar reservado el espacio para dicho contenido antes de que se realice su despliegue visual.
- Ofrecer *plug-ins*: Cuando se utilizan archivos multimediales que requieren el uso de *plugins* (programas visualizadores especiales) para revisarlos, se recomienda poner el programa para ser bajado u ofrecer un enlace a lugares donde obtenerlo. Esto es especialmente válido en sitios que ofrecen presentaciones de portada en tecnología

*Flash*, las cuales deben ser anunciadas para que el usuario tenga la opción de verlas o avanzar directo al sitio.

- Indicar el peso de los archivos: Cuando se ofrecen elementos gráficos o audiovisuales para que sean bajados al computador personal por el usuario (especialmente en video, audio, *flash* u otros), se recomienda indicar el peso de los mismos, con el objeto de ofrecerle información útil para efectuar la operación.

## 2.7. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Además de las buenas prácticas basadas en la experiencia, la tecnología *web* cuenta con un conjunto de estándares que deben ser respetados para obtener la certificación que acredita al sitio respecto de su conformidad con ellos.

La entidad encargada del tema es el *World Wide Web Consortium* (<http://www.w3c.org/>) que se encarga de velar por las mejoras en la tecnología y por hacer avanzar los estándares y que los programas visualizadores cumplan efectivamente con mostrar lo que el lenguaje HTML permite construir.

Dentro de los estándares que más interesa cumplir, se cuentan dos que tienen que ver con la forma de hacer la presentación de contenidos en un sitio *web* y que se detallan a continuación.

## 2.8. VALIDACIÓN DE HTML

Es un sistema basado en *internet* y presentado en el propio sitio del W3C (<http://validator.w3.org/>) y que permite detectar errores en la forma de utilizar el lenguaje HTML y XML en la construcción de un sitio *web*. Lo interesante del programa es que muestra en detalle los errores del código en la página que se pruebe, con lo cual se puede llegar a una directa corrección de los problemas que se hayan detectado.

La importancia de tener un código correctamente validado es que se asegura, a partir de esa certificación, que la página *web* puede ser vista sin problemas, desde cualquier programa visualizador que cumpla con los estándares internacionales en la materia.

Ciertamente algunos aspectos narrados anteriormente son de carácter técnico, pero puede dejarlos fuera de este ensayo, al considerar que fortalecen y complementan el tema, pues dan luz de los estándares internacionales en validación de código y estructura de portales funcionales.

## 2.9. SISTEMAS ELECTRÓNICOS PARA SOLICITUD Y ENTREGA DE INFORMACIÓN PÚBLICA

La *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* en el Estado de Querétaro, al no contemplar como obligatorio el uso de la tecnología para solicitar información pública y su consecuente entrega, la pone en el contexto nacional como una de las legislaciones más atrasadas en este campo (actualmente debe adecuarse este rubro al artículo 6 constitucional).

El uso de sistemas electrónicos para poder allegarse de información que obra en los archivos de nuestras autoridades es, sin duda, uno de los mecanismos que, al menos, a nivel federal, detonó el interés en la sociedad para participar activamente realizando solicitudes.

En el nivel federal y en algunos estados de la República, más de 90% de las solicitudes que se realizan a los entes públicos son a través de sistemas electrónicos, pues además de disminuir los costos y optimizar los tiempos de los solicitantes, les permite que desde un entorno cómodo (su casa, u oficina, cibercafé, etcétera), puedan acercarse a su gobierno, autoridad o partido pidiéndoles datos de su interés para su procesamiento.

En Querétaro, debe reformarse la ley en este sentido, para que se incentive la participación social, se fortalezca el Derecho de Acceso a la Información Pública y nuestra democracia, al ampliarse la realidad para poder allegarse de información pública.

Es de llamar la atención la importancia que tienen los medios electrónicos, en especial el *internet*, en la implementación de una Ley de Acceso. Si se toma en cuenta que la accesibilidad

a la información en Querétaro es para toda persona, el que pudiera solicitarse mediante un sistema electrónico de solicitudes vendría a darle impulso y estímulo al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.

En el nivel Federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Secretaría de la Función Pública, se abocaron a buscar mecanismos que permitieran a la ciudadanía acceder rápida y fácilmente a la información que no se encuentra incluida en los portales de *internet* como de mínima de oficio u obligaciones de transparencia.

Así lograron la creación del Sistema de Solicitudes de Información denominado SISI.

Usando este medio como herramienta tecnológica fundamental, los ciudadanos pueden formular, a las dependencias federales, solicitudes de información las cuales son instantáneamente recibidas y tramitadas a través del sistema. La dirección electrónica es [www.sisi.org.mx](http://www.sisi.org.mx).

El que escribe ha realizado más de 240 solicitudes de información a nivel federal a través del SISI, siendo la experiencia muy grata, pues de 95% de los casos he tenido respuesta satisfactoria.

Recuerdo el caso en el que solicité al propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, las copias de todas las actuaciones contenidas dentro de un expediente en el que se substanció un recurso de revisión, pues sólo bastó solicitarlo a través del SISI, [www.sisi.org.mx](http://www.sisi.org.mx), pagar en el banco lo establecido por el propio sistema, para que me llegaran las copias directamente a mi domicilio particular.

Este sistema, incentiva la participación ciudadana, motiva al solicitante a pedir información, le optimiza sus tiempos y le permite decidir si la quiere en formato digital (si existe o la autoridad decide digitalizarla), en copias simples o certificadas.

Estos sistemas se implementan, con un mínimo de requisitos, pues sólo basta que una persona se registre con el nombre que desee, para poder utilizar el sistema teniendo un abanico diverso y basto de dependencias federales para dirigir las peticiones de información. Este sistema le pedirá cada que accese, solamente su usuario y contraseña.

Cabe decir que las solicitudes que se realizan se quedan registradas en la cuenta del usuario y en la base de datos del sistema, al igual que la información que en formato electrónico se haya solicitado, facilitando la búsqueda de alguna información que haya solicitado años atrás.

Con el SISI no sólo se logra una mayor agilidad en el proceso de Acceso a la Información, sino que también se evitan desplazamientos innecesarios hacia las unidades de enlace, se ahorran recursos, se impide la corrupción por no haber contacto directo entre el particular y el servidor público.

“Este sistema convierte a cualquier computadora con acceso a *internet* en una ventanilla única para todo el Gobierno Federal”, así lo dijo Felipe Pelcastre Arenas, en la revista *Política Digital*, número 15, febrero de 2004, p. 36.

Asimismo, permite saber en tiempo real cuántas solicitudes de información se han respondido y cuántas se están procesando, cuáles son las dependencias que más solicitudes han recibido y el tiempo de respuesta. También permite ver, evaluar y vigilar cómo ocurre la interacción entre el gobierno y la sociedad, de tal suerte que cualquier persona, puede explorar todas las preguntas que le hacen los ciudadanos a las dependencias y todas las respuestas que formulan las propias entidades públicas.

Así el SISI, como establece Alfredo Méndez en la revista *Política Digital*, número 26, octubre-noviembre, 2005, p. 20, se convierte en un instrumento *transparente* para la *transparencia*: cualquiera, en cualquier momento, desde cualquier parte del mundo puede atisbar la circulación pública de información en México.

Este sistema puso a México en la vanguardia Mundial en este rubro, haciendo que los gobiernos de Canadá, Reino Unido, Perú y la República Checa, entre otros, se interesaran por el sistema.

### 2.10. INFORMACIÓN MÉXICO, INFOMEX

El INFOMEX, es un proyecto impulsado por el IFAI, similar al SISI, su objetivo es que los estados y los municipios puedan disponer de un recurso que logre la homologación de criterios y procedimientos para el acceso a la información en México. Esto propiciará que los solicitantes tengan un mejor servicio, con una misma lógica para solicitar información de cualquier nivel, de la administración pública en el país.

El valor de este proyecto mereció el reconocimiento del Banco Mundial, que ha aportado recursos para desarrollarlo y ponerlo en operación.

En concreto, el INFOMEX es un portal de *internet* para solicitar información pública en depósito de las autoridades estatales y municipales, que puede adecuarse a los requerimientos particulares de las legislaciones locales.

El IFAI ofrece gratuitamente este sistema a los estados y municipios, empleando el esquema de operación conocido como Proveedor de Servicios de Aplicación (*Application Service Provider* ASP), eventualmente, y por requerimiento, el IFAI donará a la instancia gubernamental solicitante este sistema de manera que, si opta por este formato de operación, pueda administrarlo desde sus propias instalaciones.

Actualmente no ha sido posible implementar este sistema en el Estado de Querétaro, pues la ley local en materia de Acceso a la Información, no contempla, como expuse, la posibilidad de que las solicitudes se realicen vía electrónica, exige que sean por escrito, situación que debe ser modificada a la brevedad para abrir el abanico de posibilidades y participación social en este campo.

Asimismo, con la reforma al artículo 6 de la Constitución federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de julio del 2007, las leyes locales que tienen un rezago en admitir las solicitudes vía electrónica, debieran ser reformadas antes del 20 de julio del 2008, por mandamiento de nuestra *Carta Magna*.

Sin lugar a dudas, el día en que en el Estado de Querétaro se tenga la posibilidad de realizar las solicitudes vía electrónica, se estará avanzando en el camino de la consolidación del Acceso a la Información Pública en la Entidad.

Las características más destacables del INFOMEX, son:

1. Es un proyecto desarrollado gracias al interés y colaboración del Banco Mundial, que otorgó un donativo especial al IFAI de 477 mil dólares para su desarrollo.
2. Es una ley de acceso convertida en un sistema electrónico.
3. Es un instrumento para la Transparencia gubernamental, pues toda solicitud de información es conocida inmediatamente por la dependencia de Gobierno y por cualquier persona en el mundo, en tanto queda grabada en el sistema. Lo mismo ocurre con las respuestas del gobierno; todos están en posibilidad de conocer, acceder a la información enviada por la autoridad como respuesta a una solicitud.
4. Lo que se busca es que el ejercicio del derecho en toda la República sea homogéneo.
5. *Es una herramienta global.*
6. Es una aplicación útil para la gestión interna de las dependencias e instituciones. Permite a todo órgano recibir, gestionar, administrar, archivar y responder solicitudes con gran facilidad y rapidez.
7. No tiene costo para los gobiernos que quieran adquirirlo (el costo es absorbido por el Banco Mundial y por el IFAI).
8. Abarata los costos de transacción en el flujo de la información.
9. El sistema permitirá la construcción de una plataforma nacional de Acceso a la Información Pública.

### 2.11. REGISTRO ESTATAL DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN RESI

Otro sistema electrónico que está funcionando con buenos resultados es el Registro Estatal de Solicitudes de Información (RESI), se trata de una herramienta electrónica que administra de manera interna las solicitudes de información formuladas a las entidades públicas de Coahuila. Ofrece las estadísticas de las solicitudes recibidas y el *estatus* que guardan al tiempo real. Vale la pena visitarlo en [www.resi.org.mx](http://www.resi.org.mx).

En el apartado de estadísticas se pueden revisar las solicitudes por temas, tipos de respuestas y forma de entrega de la información.

Todas las solicitudes, aún las escritas, deben de registrarse en el sistema, lo que implica que los ciudadanos puedan saber qué información se le pide a cada entidad pública.

### 3. CONCLUSIONES

La *Ley Estatal de Acceso a la Información Pública*, debe incluir a las tecnologías de la información, léase sitios *web* y sistemas electrónicos, para solicitar y entregar información pública, como herramientas de aplicación obligatoria, a fin de impulsar y fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado de Querétaro.

No se debe ver a los municipios como entes minusválidos que no cuentan con recursos ni con personal capacitado para la administración de un sitio *web*, o manejo de un sistema electrónico de solicitud y entrega de información pública.

La implementación de estos sistemas requieren de recursos relativamente bajos, si los comparamos con los beneficios que otorga a las propias instituciones, tal como la utilización de mecanismos globales de difusión de la información, credibilidad y confianza social, rendición de cuentas, etcétera. Asimismo, actualmente existen programas federales que brindan apoyo en materia de sitios de *internet* y donación de *software*.

Los beneficios sociales serían económicos, al ahorrar a los solicitantes el traslado a cada una de las entidades públicas, de optimización de tiempos y de eficacia, al tener la posibilidad de solicitar información electrónicamente, desde una computadora, a diversas instituciones para su procesamiento posterior.

El uso de sitios de *internet* bien diseñados y que muestran la información fácilmente, son herramientas que coadyuvan a la Transparencia de la gestión pública y generan confianza a la sociedad al tener disponible, en todo momento, la información administrativa y financiera, entre otra, para su análisis.

Por último, los sitios de *internet* y sistemas electrónicos de solicitud y entrega de información pública, nos sirven para servirnos de la información pública y cuestionar a nuestras autoridades, participar en la toma decisiones y, sobre todo, para aportar nuestros puntos de vista en el diseño de políticas públicas que beneficien a la sociedad en general y fortalezcan nuestra democracia.

#### IV. PRÁCTICAS Y ALTERNATIVAS PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ENTIDAD

ALEJANDRA VARGAS VÁZQUEZ\*

Antes de iniciar mi reflexión respecto de las prácticas y alternativas para la defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado de Querétaro, me gustaría señalar tanto antecedentes internacionales, como nacionales, respecto a nuestro derecho.

A nivel internacional se ha puesto un gran interés en la Transparencia y el Combate a la Corrupción, principalmente se ha avanzado en dos campos: convenios internacionales de combate a la corrupción y acuerdos de cooperación de información.

La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, ratificada por 29 de los 34 miembros de la Organización de Estados Americanos, se convirtió en el primer instrumento para unir fuerzas multilaterales. Asimismo, en 1997, se creó la Convención Antisoborno, en la cual intervinieron los países de la OCDE, como un compromiso de los países desarrollados, para enfrentar esta forma de Corrupción que afecta sobre todo a la contratación pública.

Pero estos esfuerzos no se han podido consolidar y frenar la Corrupción, ya que no existe un organismo internacional específico para el Combate a la Corrupción, también tenemos que existe una gran desproporción entre el poder de los actores corruptos y el poder de los órganos de control, incluso, se observa una falta de colaboración internacional efectiva para perseguir y castigar a las personas corruptas; no hay una correspondencia suficiente entre el discurso de lucha contra la corrupción y las exigencias que se plantean a los gobiernos nacionales.

Es por ello que los organismos internacionales deben de dar mayor difusión a sus actos, lograr que exista un verdadero Acceso a la Información de otros países para, de esta forma, conocer la problemática de cada región, proponer soluciones, incentivar a aquellos países que hagan esfuerzos de Combate a la Corrupción, pero que además obtengan resultados tangibles y presionar a los gobiernos a que respeten y hagan respetar la ley; que se sancione y se inhabilite a servidores públicos corruptos para que en un futuro no cuenten con algún otro puesto de mayor jerarquía en la Administración Pública.

La Corrupción engendra decisiones erróneas, fomenta el soborno en vez de la competencia en la calidad y el precio de los bienes y servicios inhibe el desarrollo de un mercado saludable, distorsiona el desarrollo económico y social, lo cual es dañino para los países en vías de desarrollo, como México.

“El antiguo director general de Desarrollo de la Comisión Europea, Dieter Frisch, ha observado que la Corrupción eleva el costo de los bienes y servicios; aumenta la deuda de un país (y lleva consigo costos recurrentes de pago de la deuda en el futuro); tiene como consecuencia la disminución de los estándares, dado que se proveen bienes de menor calidad y se adquiere tecnología inapropiada o innecesaria; y lleva a que se tomen decisiones sobre proyectos con

---

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y actualmente es Asesora Jurídica de la CEIG.

base en el capital (porque es más útil para quien comete actos corruptos) más que en la fuerza de trabajo, que sería más útil para el desarrollo.

Frisch, señala que cuando un país aumenta su deuda para poner en marcha proyectos económicos inviables, la proporción de la deuda adicional que se debe a la Corrupción no es sólo el costo extra de 10 a 20 por ciento, sino que se puede atribuir en su totalidad a las decisiones deshonestas que se tomaron para proceder con proyectos improductivos e innecesarios”.<sup>1</sup>

Si no se controla la Corrupción puede amenazar la viabilidad de las instituciones democráticas y de las económicas de mercado. En un ambiente corrupto, los recursos se destinarán a áreas improductivas desviando, con ello, recursos que deberían ser destinados al gasto social.

Asimismo, en América Latina, han surgido mecanismos para reclamar a las autoridades que rindan cuentas, éstos se llevan a cabo a través de movimientos sociales, asociaciones civiles, protestas legales, exposición de conductas irregulares mediante de los medios de comunicación, etcétera, para hacer valer sus justos reclamos, mismos que deben de ser atendidos por las autoridades, tomando cartas en el asunto y, en su caso, sancionando a quienes hayan cometido conductas fuera del marco legal.

La *accountability* social puede operar de manera horizontal o vertical; en la horizontal se contempla la existencia de órganos de control interno que puedan sancionar a aquellas conductas ilegales, las cuales se dan a conocer a través de las denuncias ciudadanas o de mecanismos internos de investigación; en el sistema vertical, que corresponde a la materia electoral, la ciudadanía enfrenta a sus futuros gobernantes o representantes en las urnas, otorgándoles o negándoles sus votos.

El politólogo argentino, Guillermo O’Donnell, define que la *accountability* horizontal tiene que ver con el control intraestatal, es decir:

“...la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, yendo desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”.<sup>2</sup> En cambio, el concepto de *accountability* vertical alude al ejercicio de las elecciones electorales, es decir “...el hecho de que periódicamente los gobernantes deben de rendir cuentas en las urnas...”<sup>3</sup>

En nuestro país la *accountability* social puede utilizarse de diversas maneras:

1. De manera positiva: Que son mecanismos que dan certeza a las nuevas democracias, al darse a conocer escándalos mediáticos de actos ilegales por parte de las autoridades, logrando, con las denuncias públicas, ponerlos al descubierto y con esto lograr frenar actos de corrupción.
2. De manera negativa: Es la utilización de movimientos sociales o medios de comunicación, etcétera, para desacreditar a opositores políticos, y con esto simular escándalos que desgasten los mecanismos de control con intereses ilegítimos, creando una desconfianza social.
3. De manera intermedia: Es cuando a través del escándalo mediático, los órganos de control interno toman las medidas necesarias para realizar sus investigaciones y en todo caso sancionar a quienes hayan violado la ley.

<sup>1</sup> FRISCO, Dieter. *The effects of corruption on Development*. Documento presentado al Foro de Liderazgo Africano sobre “Corrupción, Democracia y Derechos Humanos en África”. Cotonou, enin. 19-21 de septiembre de 1994.

<sup>2</sup> O’DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal”, en revista *Ágora*, núm. 8. Verano, 1998, p. 19.

<sup>3</sup> O’DONNELL, Guillermo. *¿Democracia delegativa?* Cáp. 10. Contrapuntos. Paidós. 1997, p. 296.

## 1. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

En México se habló por primera vez del Derecho a la Información en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de diciembre de 1977 y en la que se estableció lo siguiente:

“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 terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado.*”

El Derecho a la Información, en su connotación general, tiene su antecedente jurídico en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual en el artículo 19 señala:

“todo Individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión, 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”.

Este derecho se recogió posteriormente en el artículo 10 de la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, que se celebró en el año de 1950.

Existieron además actos internacionales a favor del Derecho a la Información como lo fue el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que se firmó el 19 de diciembre de 1966, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, al cual México se adhirió el 23 de marzo de 1981, siendo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981; entrando en vigor el 23 de junio de 1981. Dicho Pacto contemplaba en su Artículo 19:

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

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, se firmó en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969; México, se adhirió el 24 de marzo de 1981, entrando en vigor el 7 de mayo de 1981, señalando en su artículo 13:

“Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás o
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.”

A raíz de la reforma de 1977, al artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, no existió ninguna modificación significativa que fomentara la defensa del Derecho a la Información; pero en el año 2001, posterior a la alternancia política, diversos sectores preocupados por lograr confortar la democracia recién experimentada, alzaron sus voces en defensa de la Transparencia; surgiendo el Grupo Oaxaca, integrado por actores mediáticos, políticos y académicos, que exigían mejores condiciones para el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, teniendo como resultado un documento que alcanzó el rango de iniciativa de ley, el 6 de diciembre del 2001, al presentarse al pleno de la Cámara de Diputados con la firma y apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática.

Finalmente, el 30 de abril del 2002, el Senado aprueba la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que fue publicada en el *Diario Oficial* el 11 de junio de 2002.

De manera subsiguiente, los estados comenzaron a impulsar las leyes de Acceso a la Información, teniendo el orgullo, todos los queretanos, de que el primer estado en el que los ciudadanos pudieron ejercer el Derecho de Acceso a la Información Pública fue Querétaro, ya que la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado*, fue publicada el 27 de septiembre de 2002 y el 1 de abril de 2003, entró en funciones tanto la Comisión Estatal de Información Gubernamental, como las unidades administrativas de información de las entidades gubernamentales y de interés público.

## 2. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE OTROS ESTADOS

Actualmente, en casi todas las legislaciones de los estados, se contempla algún recurso de impugnación ante los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información, a través del cual los ciudadanos pueden defender su derecho a estar informados.

La denominación de los recursos de impugnación puede ser de diversa forma, ya que en la mayoría de los estados se refieren a recurso de revisión, pero en Aguascalientes, Baja California, Hidalgo y Morelos, refieren recurso de inconformidad.

Otros estados, como Chiapas, tienen que impugnar los actos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o ante el Poder Judicial de la Federación; asimismo, en Baja California Sur, el recurso de revisión se presenta ante el Tribunal Superior de Justicia.

Casi todos los estados de la República mexicana, coinciden en señalar como información reservada aquella que puede causar un menoscabo o ponga en riesgo:

- a) La seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional.
- b) La conducción de negociaciones estatales, nacionales e internacionales.
- c) La estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- d) La vida, seguridad o salud de cualquier persona.
- e) Las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de delitos, etcétera.
- f) Las que determinen otras leyes.
- g) Los secretos industriales, fiscal, bancario, fiduciario, etcétera.
- h) Las averiguaciones previas.
- i) Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.
- j) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.
- k) Los procesos deliberativos de los servidores públicos.

Para que sea procedente la clasificación de reserva de información pública, se debe establecer la prueba de daño, cuyos elementos son los siguientes:

- a) Presente.
- b) Probable.
- c) Específico.

La Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado, siempre ha velado porque se respeten los principios rectores del DAIP, como son los siguientes:

a) *Principio de máxima revelación*

Establece la presunción de que toda la información en poder de los órganos públicos, debe ser objeto de revelación y que esta presunción puede obviarse sólo en circunstancias muy restringidas. *La "información" incluye todos los registros en poder de los órganos públicos*, independientemente de la forma en que se archive la información (documentos, cintas magnéticas, registros electrónicos, etcétera), de su origen (sea como fuese producida por el órgano público o por otro órgano) y de la fecha de producción.

Los órganos públicos, tienen la obligación de revelar la información y cualquier persona tiene el derecho consiguiente a recibir información. *El ejercicio de este derecho no debe requerir que las personas demuestren un interés específico en la información*. En los casos en que la autoridad pública negase el Acceso a la Información, le corresponde a aquella la carga de justificar la negativa. En otras palabras, la autoridad pública, debe demostrar que la información que desea retener está comprendida dentro del alcance del régimen limitado de excepciones.

Se trata, con ello, de romper con la relación de regla-excepción con que el Estado ha venido manejando el acceso a las informaciones de los actos públicos y promover reglas de acceso amplias, que motiven la participación de la población y la Transparencia del comportamiento de los órganos de gobierno.

b) *Principio de obligación de publicación*

Los órganos públicos están obligados a publicar la información que generen en el ejercicio de su mandato.

De este modo, el libre Acceso a la Información implica no sólo que los órganos públicos accedan a las solicitudes de información, sino también que publiquen y divulguen ampliamente los documentos de interés público sustancial.

c) *Principio de ámbito limitado de las excepciones*.

Las excepciones se establecen con claridad y en forma restringida. Todas las solicitudes de información, que se presenten a los órganos públicos, deben ser atendidas, a menos que el órgano público pueda demostrar que la información está comprendida dentro del alcance de un régimen restringido de excepciones.

La denegación de la divulgación de información no será justificada a menos que la autoridad demuestre que la información está restringida por una excepción taxativamente expresada en la ley, y que el perjuicio que cause la revelación sea mayor que el interés público en divulgar la información.

d) *Principio de gratuidad y mínima formalidad*

Dado que el espíritu de la ley es fomentar de manera amplia el ejercicio de este derecho, se establece que el Acceso a la Información debe ser gratuito y solo estarán a cargo del solicitante los costos de reproducción.

La información pública se produce y genera con fondos que provee la ciudadanía, la información que posea el Estado, como insumo o producto de las decisiones que toma, se obtiene con fondos surgidos a partir de las contribuciones de sus gobernados, quienes con el pago de los impuestos sostienen el sistema que permite obtener esa información.

Además de precisarse que la petición no estará sujeta a más formalidad que la solicitud por escrito, y la identificación del requeriente.

e) *Principio de facilidad de acceso*

Todos los órganos públicos estarán obligados a establecer sistemas internos abiertos y accesibles, para garantizar el derecho del público a recibir la información. Y en general, las dependencias deben designar a un individuo responsable de tramitar las solicitudes, subsanar deficiencias en la solicitud y, en general, garantizar el cumplimiento de la ley.

f) *Principio de procedencia de la revelación de información*

El régimen de excepciones a la Ley de Acceso a Información es de estricto derecho y no posibilita que otras leyes lo amplíen.

En particular, las leyes sobre secreto no deben disponer la ilegalidad de la divulgación de información por parte de funcionarios públicos cuando la ley sobre libertad de información requiere que esa información se revele.

La eficacia de esta ley, exige que toda legislación sea interpretada en forma congruente con las disposiciones de aquélla. Como consecuencia, las demás disposiciones incongruentes con el *principio de máxima revelación de la información* deben ser enmendadas o derogadas.

g) *Principio de protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas en la actividad pública*

Como forma de promover la cultura de Acceso a la Información, no se previene sanción legal alguna contra ciudadanos que divulguen información obtenida sobre conductas ilícitas en la función pública.

Las legislaciones en materia de Transparencia tienen como objetivo proteger los derechos humanos en materia de Acceso a la Información, para fortalecer la participación social en la toma de decisiones en una democracia.

En Querétaro, el mecanismo de defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública, es a través del recurso de revisión, el cual “es la prerrogativa que tiene cualquier ciudadano para acceder a la información creada, administrada o en poder de las entidades gubernamentales o de interés público”.

Una vez que las entidades gubernamentales y de Interés Público, entregan al ciudadano información errónea, incompleta, inexacta, insuficiente, distinta a la solicitada, o no dan contestación a la misma, éstos tienen quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la entrega de la respuesta o transcurrido el plazo de 20 días naturales que se tiene la entrega de información, o impugnar los actos, ante la Comisión Estatal de Información Gubernamental.

### 3. CRITERIOS DE LA CEIG

Ahora, me permitiré mencionar algunos de los criterios que ha sostenido la Comisión, desde el 1 de abril de 2003 a la fecha, para resolver los recursos de revisión, los cuales se encuentran apegados a derecho y en defensa de los intereses de los ciudadanos, respetando siempre la confidencialidad y reserva de información y adecuándose al caso en concreto, ya que cada asunto resulta ser único. Por señalar algunos criterios se mencionan los siguientes:

#### PERMISOS DE AUSENCIA LABORAL, NO SE CONSIDERA COMO DATO PERSONAL

El contenido del artículo 4 de la ley en comento que establece que todo servidor público, está sometido al *principio de publicidad* de sus actos, precisamente para que cobre sentido el Acceso a la Información Pública, que se traduce precisamente en un escrutinio del quehacer gubernamental, toda vez que el conocer el desempeño laboral de cada servidor público, fomenta la Transparencia en sus actos. Más no así el motivo del permiso, ya que dicha información es considerada como información reservada.

**CONSUMO DE AGUA, FORMA PARTE DE LA ESFERA PRIVADA DE LAS PERSONAS**

El dar a conocer que las personas físicas, son aquellas que tienen mayor erogación de consumo de agua en la ciudad de Querétaro, afecta su esfera privada e íntima de cada sujeto, la cual se encuentra protegida por nuestra *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado*, en sus artículos 3 fracción II y 5, así como lo dispuesto por los artículos 43 al 47 del Código Civil, por lo anterior se confirma la respuesta dada por la Entidad Gubernamental.

**SE CONSIDERA INFORMACIÓN PÚBLICA, EL NOMBRE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

La entidad gubernamental deberá entregar el nombre completo de todos y cada uno de los funcionarios públicos, en virtud de que el *nombre* de éstos, no es considerado como un dato personal, ya que al tratarse de servidores públicos, están sometidos al *principio de publicidad* contemplado en el artículo 4 de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* (LEAIG); a su vez el hecho de revelar el nombre de dichos servidores implica transparentar la conformación de la Administración Pública. Asimismo, si bien es cierto, el nombre identifica a una persona, también es cierto, que el nombre no revela nada sobre la intimidad de la persona, como su creencia religiosa y sus preferencias sexuales, etcétera; aunado a que el nombre de los servidores públicos es concebido como información pública que debe ser difundida sin que medie solicitud de información alguna como lo consagra la fracción V del artículo 7 de la Ley de referencia, que señala: Será obligatoria la información siguiente: V. Balances, estados financieros, documentación contable, formularios, auxiliares, y otros de la misma especie, nominas, *listas de personal*, asesores externos, peritos y demás auxiliares. Es decir la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* en el Estado de Querétaro, obliga a que las entidades gubernamentales den a conocer qué personas laboran en sus dependencias, lo que inherentemente conlleva a la publicación de su nombre.

**LA INFORMACIÓN SOLICITADA EN COPIAS, DEBERÁ DE SER FOTOCOPIADA DE SU DOCUMENTO ORIGINAL**

La entidad debe de entregar la información solicitada tal y como obra en los archivos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 de la LEAIG del Estado, misma que se entregará sin alteraciones, ni mutilaciones, y no remitirla a publicaciones en las cuales se encuentra la información, por lo tanto, independientemente de que las mismas se encuentren en algún otro medio impreso, las copias solicitadas deben ser sacadas de su original.

**LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY DEBERÁN DE PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN RESPECTO A LA REMUNERACIÓN MENSUAL POR PUESTO, INCLUYENDO COMPENSACIONES, PRESTACIONES O PRERROGATIVAS EN ESPECIE O EN EFECTIVO Y NO EN TABULADOR**

Esta información tiene una naturaleza pública en términos de la fracción VII del artículo 7 de la ley de la materia, relativo a las obligaciones de Transparencia. El artículo citado establece que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público la remuneración mensual por puesto, incluyendo las prestaciones o prerrogativas que reciban según lo establezcan las disposiciones correspondientes. Por otra parte, el artículo 7 fracción XII de la Ley, señala que los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos. La ley es clara al establecer que la remuneración mensual por puesto de los servidores públicos, incluso las prestaciones, constituyen información de naturaleza pública, sin que medie solicitud de por medio. Lo anterior debido a que la Entidad es quien contrata a servidores públicos y les extiende su salario por la labor desempeñada, bajo el principio de publicidad de toda la información relativa a montos y personas a quienes entregue, por cualquier motivo, recursos públicos.

#### LAS OPINIONES PERSONALES SOBRE REFERENCIA LABORALES QUE OBREN EN EXPE- DIENTE DE SELECCIÓN DE PERSONAL SE CONSIDERA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

Si bien, por una parte la ley de la materia garantiza el Acceso a la Información Pública, por otra parte también garantiza que se proteja la información considerada como confidencial, dentro de la cual considera a las opiniones políticas u otras análogas que afecten su intimidad, es decir, la intimidad de quien emite las opiniones; por lo que por analogía, si la ley protege opiniones de carácter político, religioso y de otra índole, con mucha más razón debe considerarse como confidencial las opiniones personales de cualquier especie, incluyendo las opiniones personales que se tengan de otros individuos, siendo que cada individuo tiene la libertad de externar sus opiniones en forma voluntaria a quien decida hacerlo.

#### LA ENTIDAD DEBE DE DAR CONTESTACIÓN A TODAS LAS SOLICITUDES DE INFOR- MACIÓN, AUNQUE SE HAYA PEDIDO CON ANTERIORIDAD POR LA MISMA PERSONA.

La Entidad recurrida, justifica su negativa diciendo que no entregó la información solicitada y materia del presente recurso, ya le había sido entregada a la recurrente en dos ocasiones diversas, situación que no exime a la entidad de la obligación, que tiene de respetar el ejercicio social del Derecho de Acceso a la Información, ya que tiene que responder a todas y cada una de las solicitudes que le sean presentadas, independientemente que versen sobre la misma información y sea la misma persona quien lo solicita, por ello, en el caso particular, el hecho de no haberla entregado vulnera lo contemplado por los artículos 1, 2, 4, 6 y 7 de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental*, 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y 7 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga*.

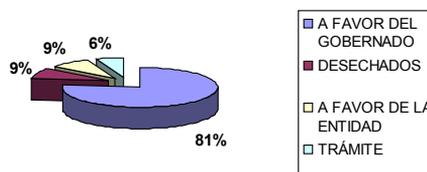
#### ENTREGA DE INFORMACIÓN, CUANDO SE SOLICITE EN DOCUMENTO ELECTRÓNICO Y NO SE CUENTE CON EL MISMO.

La entrega de la información tendrá que hacerse sin alteraciones o mutilaciones y deberá mostrarse de manera clara y comprensible. En el caso de que la información no exista en el formato en el que fue solicitado por el recurrente, la entidad gubernamental lo tendrá que hacer de su conocimiento y le entregará dicha información tal y como obra en los archivos existentes, lo anterior de conformidad con el artículo 24 de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*.

#### 4. ACTIVIDADES DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA CEIG

Desde el inicio de actividades de la CEIG, hasta concluido el pasado año 2008, se presentaron 532 recursos de revisión.

Recursos de revisión 2003-2008



El Pleno de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, ha resuelto 426 recursos de revisión a favor de los ciudadanos; también han dictado 26 resoluciones en las que se confirmó las respuestas dadas por las entidades recurridas; se han desechado 57 recursos de revisión, ya sea porque no reunieron los requisitos de ley, o bien porque se presentaron de manera extemporánea.

Hasta este momento no ha existido ninguna impugnación de los ciudadanos, en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión, y en cuanto a las entidades no pueden presentar impugnación alguna en contra de las resoluciones de la CEIG, ya que son definitivas para los sujetos obligados, de acuerdo con lo establecido por el artículo 36 fracción VII, inciso e) segundo párrafo de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado*.

Recursos de Revisión por año	
AÑO 2003	9
AÑO 2004	71
AÑO 2005	88
AÑO 2006	47
AÑO 2007	62
AÑO 2008	255
TOTAL	532

Desde el 1 de abril de 2003 al 31 de diciembre de 2008, se presentaron aproximadamente 28,699 solicitudes de información en todo el Estado, de las cuales 1.86% recayó en recurso de revisión, lo cual puede establecer dos hipótesis:

- La primera: las entidades gubernamentales o de interés público, están dando cumplimiento con cabalidad a las solicitudes de información, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 22 de la ley en la materia;
- La segunda: los ciudadanos dejan trunca su defensa del derecho de acceso a la información, y deciden no interponer los recursos de revisión en contra de las respuestas dadas por los sujetos obligados de la ley.

Por ello, es importante que se fortalezca a la CEIG, para poder llegar a todas las comunidades del Estado, para difundir el Derecho de Acceso a la Información. Si bien es cierto, la Comisión ha realizado un esfuerzo magno para llegar a la mayoría de los ciudadanos, realizando acercamientos mediante ferias, eventos masivos y capacitaciones, entre otros, su raquítico presupuesto no les ha permitido llegar a todos los sectores.

Tanto los comisionados iniciales, como los actuales, merecen toda mi admiración y respeto, ya que se han enfrentado a diversos obstáculos para cumplir sus funciones, han tenido que nadar contra corriente al romper paradigmas e impedir que las entidades actúen en la opacidad. Por ello, invito a los ciudadanos a sumarse a los esfuerzos de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, y así lograr ser una sociedad mejor.

## BIBLIOGRAFÍA

FRISCH, Dieter. *The effects of corruption on Development*. Documento presentado al Foro de Liderazgo Africano sobre "Corrupción, Democracia y Derechos Humanos en África. Cotonou, Benin. 19-21 de septiembre de 1994.

O'DONNELL, Guillermo. "Accountability horizontal". En revista *Ágora*, núm. 8. Verano 1998, p. 19.

\_\_\_\_\_, *¿Democracia delegativa?* Cáp. 10. Contrapuntos. Paidós. 1997, p. 296.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

\_\_\_\_\_, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

#### MATERIAL DIDÁCTICO

Libro de Gobierno de Recurso de Revisión de la Comisión Estatal de Información Gubernamental.

Material recabado en el Diplomado "Ética pública, transparencia y anticorrupción". [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).

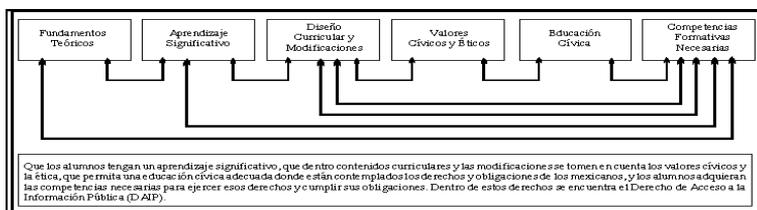
## V. LOS CONTENIDOS EDUCATIVOS EN LA FORMACIÓN ESCOLAR PARA INSTITUCIONALIZAR EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (DAIP)

MARCO ANTONIO ZAMORA ANTUÑANO\*  
JOSÉ ANTONIO CANO LÓPEZ\*\*  
ENRIQUE RABELL GARCÍA\*\*\*

### 1. PRESENTACIÓN

El presente trabajo ha sido elaborado con el fin de explicar la manera como el DAIP se encuentra incluido dentro de los Planes y Programas de Estudio en los Estados Unidos Mexicanos, se abordan diferentes temas que van de la concepción del aprendizaje, el currículo escolar y su modificación, hasta el aspecto central de los valores cívicos, los derechos y obligaciones de los mexicanos, donde se encuentra inherente el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP). Se tomó en cuenta el punto de vista de los docentes del Cuerpo Académico del Sistemas de Gestión de la Calidad y del doctor Enrique Rabell García, tratando de respetar las líneas de investigación establecidas, como lo son: Calidad Educativa y Diseño del Curricular. Al hablar de institucionalización del DAIP, indudablemente nos remite a un cambio en la estructura del currículo vigente a todos los niveles educativos. Hoy en día se cuenta con una sociedad más crítica y participativa del quehacer de los gobernantes. Lo ideal será que se gesticone un aprendizaje significativo de los valores cívicos y derechos y obligaciones de los mexicanos y mexicanas.

En el siguiente diagrama se articulan los diferentes aspectos que se abordan en este trabajo:



\* Es Presidente del Cuerpo Académico de la Carrera de Sistemas de Gestión de la Calidad de la Universidad Tecnológica de San Juan del Río. Catedrático de la Maestría en Administración y de la Maestría en Educación de la Universidad del Valle de México, Campus Querétaro.

\*\* Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Carrera de Sistemas de Gestión de la Calidad de la Universidad Tecnológica de San Juan del Río. Secretario del Cuerpo Académico de Sistemas de Gestión de la Calidad de la Universidad Tecnológica de San Juan del Río.

\*\*\* Revisión. Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Querétaro. Coordinador de la Escuela de Economía. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

El aprendizaje escolar tiene lugar como un proceso de construcción activa por parte de los alumnos, a través de las experiencias estructuradas que la escuela proporciona, experiencias mediadas, principalmente por el profesor, y desarrolladas en el marco de una interacción social, en la que los progresos y dificultades son función, no sólo de los alumnos, y de sus capacidades y motivación, sino también de la respuesta educativa, de las experiencias cuyo espacio propicio es la escuela.

El aprendizaje debe ser significativo y,<sup>1</sup> en otras palabras, es función de una relación: de la relación educativa que se establece entre el alumno y el profesor o, más generalmente, entre los alumnos y el conjunto del sistema escolar.

“Es el alumno quien construye sus propios aprendizajes, pero ello sólo es posible gracias a la mediación, a las ayudas que le proporciona el profesor u otras personas, como pueden ser sus propios compañeros”. Luego la intervención es un proceso interactivo y el que el alumno aprenda o no dependerá no solo de él, sino del grado en el que las ayudas del profesor estén ajustadas al nivel que muestra el alumno en cada tarea de aprendizaje.

Luego, una enorme cantidad de dificultades podrán compensarse por una acción educativa ajustada, adaptada al nivel de los alumnos que experimentan esos problemas.

La respuesta educativa se concreta en el currículo,<sup>2</sup> que incluye el conjunto de experiencias y oportunidades de aprender que la escuela ofrece: experiencias en el aula y también fuera de ella, aunque hechas posible desde el propio sistema educativo. Dicha oferta educativa y curricular ha de abarcar no sólo comunicación de conocimientos sino también enseñanza y aprendizaje de procedimientos, de actitudes y de valores en un completo desarrollo y construcción de la personalidad del alumno como una unidad y un todo integrado.

## 2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

La concepción actual de la educación en México, está basada en torno a la planificación, desarrollo e implementación curricular. El currículo educativo recoge explícitamente las intenciones y el plan de acción educativo que ha de plasmarse en la práctica docente. El currículo expresa, por tanto los objetivos de la educación, lo que se espera que alcancen los alumnos a lo largo de sus años de estudio y las ideas básicas sobre los contenidos culturales y sociales que deben proporcionarse a los alumnos. Igualmente el currículo, manifiesta cuál va a ser el papel del profesor y de los equipos docentes, cuál es la concepción del proceso de enseñanza y aprendizaje y qué relación se espera que tengan los centros educativos con el entorno social y cultural.

El desarrollo curricular, en las diferentes etapas educativas, se construye dentro de un proceso continuo, en el que de forma gradual, según las distintas etapas, se pretende que los alumnos adquieran determinadas capacidades que deben incluir diferentes ámbitos del desarrollo: afectivo, cognitivo, motor, equilibrio personal e interacción social, para conseguir el desarrollo global del sujeto.

En el currículo se definen las áreas que más contribuirán al desarrollo de las capacidades de los alumnos contextualizándolos en objetivos generales y en objetivos concretos, con un hilo conductor metodológico impregnado de las teorías constructivistas del aprendizaje.

<sup>1</sup> AUSBEL, David P. “*Lenguaje y funcionamiento cognitivo*”, en *Desarrollo infantil* 3. Aspectos lingüísticos, cognitivos y físicos. Paidós (Psicología evolutiva). México, 1991, pp. 148-153. De acuerdo al aprendizaje significativo, los nuevos conocimientos se incorporan en forma sustantiva en la estructura cognitiva del alumno. Esto se logra cuando el estudiante relaciona los nuevos conocimientos con los anteriormente adquiridos; pero también es necesario que el alumno se interese por aprender lo que se le está mostrando. Ventajas del Aprendizaje Significativo: Produce una retención más duradera de la información. Facilita el adquirir nuevos conocimientos relacionados con los anteriormente adquiridos de forma significativa, el Derecho de Acceso a la Información (DAIP) puede considerarse un concepto que el alumno debe adquirir desde temprana edad para que sea capaz de ejercerlo. Es tarea del Docente infundirlo.

<sup>2</sup> DÍAZ BARRIGA, Frida. *Didáctica y currículum*. 1era. Reimpresión 1999. Paidós Educador. México, 1997, pp. 17-83.

El alumno, en el primer ciclo de la etapa de primaria está adquiriendo estructuras cognitivas que le permiten interactuar con el medio de forma adaptativa aunque con referencias muy directas a lo tangible.

Con el fin de que la intervención educativa favorezca el desarrollo del currículo que aumente las destrezas de pensamiento y eleve los niveles de razonamiento, hay que tener en cuenta entre otras cosas:

- Dotar a los alumnos de estrategias que les ayuden a tener éxito, principalmente, creando ambientes de aprendizaje con fuerte apoyo socioemocional.
- Contar con materiales significativos e integradores, planteando problemas reales de la vida, favoreciendo cooperación frente a competitividad y que estén orientados hacia el aprendizaje.
- Un profesorado con papel de agente facilitador o mediador, que sepa comprender las necesidades, intereses y objetivos singulares de cada uno de sus alumnos.

Hablar de la inclusión del DAIP,<sup>3</sup> como una asignatura dentro de los planes y programas de estudio, sería una labor muy ardua y cansada, donde se deberán de poner de acuerdo muchos sectores de la vida política y social del país. Esta tarea podría llevarse años. Por lo tanto, se debe remitir a los valores cívicos, derechos y obligaciones de los mexicanos y mexicanas.

Hablando de Valores Cívicos, Liliana Díaz Sevilla y Cristina Félix, el 14 de febrero del 2000 escribieron para el periódico *La Crónica*, el artículo “Débiles los valores cívicos entre los jóvenes”, donde expresaron las siguientes consideraciones:

En México y en el mundo, cada vez es más notoria la pérdida de valores cívicos y éticos entre los niños y niñas y los jóvenes en México, sobre todo por el proceso de globalización económica y el poder que tienen los medios de información en este sector.

A lo anterior se agrega la falta de planes formativos<sup>4</sup> de parte de las instancias educativas,

<sup>3</sup> El Derecho de Acceso a la Información es universal, constituye la prerrogativa de todas las personas a saber y conocer sobre la información en posesión de las entidades públicas, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar un interés jurídico, o exponer los motivos o fines de su solicitud.

El Derecho de Acceso a la Información, se desarrolla a partir del principio de que la información en posesión de los poderes del Estado es un bien público, cuya titularidad reside en la sociedad.

La regulación del Derecho de Acceso a la Información constituye un paso importante, porque al mismo tiempo que incide en el comportamiento habitual de los servidores públicos en relación con los ciudadanos, impacta de manera positiva en la organización y funcionamiento de las oficinas y dependencias públicas, que están obligadas por ley a sistematizar, administrar y resguardar los archivos históricos y de gestión. Al mismo tiempo, el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información propiciará una Rendición de Cuentas entre todas las personas que lo ejercen.

El ejercicio de este derecho constituye un mecanismo decisivo para que la autoridad rinda cuentas efectivas a la sociedad. La Rendición de Cuentas debe ser horizontal y vertical, sin excepciones.

El artículo 6º de la Constitución Política Mexicana, establece que es obligación del Estado garantizar el Derecho a la Información que tiene toda persona. En Querétaro, a finales del 2002, la 53va Legislatura del Estado de Querétaro, aprobó la *Ley de Acceso a la Información Pública del Estado*, misma que garantiza el Derecho de Acceso a la Información que se encuentra en poder de las dependencias y organismos; por lo que se obliga al Poder Ejecutivo como uno de los sujetos obligados, a proporcionar la información solicitada y transparentar las acciones de gobierno.

La Transparencia es entendida como la actitud o actuación pública que muestra sin ocultar o silenciar la realidad de los hechos, en este caso la acción gubernamental de la administración estatal en todos sus niveles, partiendo del concepto de que la Transparencia consiste, en poner la información que se genera en la Administración Pública y el de las organizaciones públicas a disposición de la sociedad, para que ésta la evalúe y con ello juzgue el desempeño de las autoridades que las manejan.

La información gubernamental es pública, y debe ser accesible para la sociedad, su clasificación como reservada se justifica estrictamente por excepción, en los términos de la propia ley, y se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del Estado.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. En la Segunda parte, en el punto 5, establece las bases de los “Principios democráticos para una legislación en materia de acceso a la información pública”. Con la Promoción de la cultura ciudadana.

<sup>4</sup> DÍAZ BARRIGA, Ángel. *La investigación en el campo del currículo (1892-1992)*, en Memorias del 2do. Congreso Nacional de Investigación Educativa. México. (1993)

que enfatizan la importancia de estos valores, los que tienen que ver con la moral y la ética. Este “vacío” ha provocado que los jóvenes, influenciados por los medios de información, adopten como sus valores fundamentales el ego, el placer y el poder. A tales conclusiones llegan especialistas en la materia, tanto sociólogos, filósofos, como psicólogos y maestros de educación cívica, de la Universidad de Guadalajara, quienes destacan la importancia de rescatar estos valores. Afirman que para ello no basta la educación en la escuela. Se requiere la participación de los padres de familia y de las instituciones o núcleos sociales que intervienen, de una u otra manera, en la formación de los jóvenes. Los expertos de esta casa de estudios, advierten que no hay que olvidar que los valores cumplen varias funciones: son estándares y principios sedimentados en la Psicología individual que determinan de alguna manera lo que pensamos sobre determinados temas y cuestiones sociales, la actitud de las personas hacia ésta u otra ideología o religión, las relaciones que sostenemos con otros individuos y, en general, con nuestro medio, así como los juicios que hacemos acerca de los demás, la sociedad y la autoridad.

Los académicos señalan que hoy los niños y niñas y los jóvenes en México creen menos en las instituciones, lo cual no es gratuito, por su incongruencia entre discurso y acción. Un ejemplo de ello, lo constituye el hecho de la abstención a la hora de ir a ejercer el derecho al voto o de ejercer el Derecho de Acceso a la Información de una manera bien encausada, de lo que surge la falta de credibilidad hacia este servidor público, comentó el doctor Marcos Pablo Moloeznik, investigador del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, de esta casa de estudios. El maestro de filosofía, de la U. de G., Francisco Salinas, se refirió a los valores cívicos como aquellos que afianzan el amor a la patria, manifiesto en el respeto a sus símbolos (la bandera, el himno nacional). Subrayó que el proceso de globalización económica provoca que los estados-naciones pierdan su capacidad de negociación y dominio, porque hoy una transnacional obtiene más dividendos y ganancias a lo largo de un año, que un país entero, lo que repercute en el poco aprecio hacia la patria y la sobre valoración de estas empresas. Por consecuencia, esto provoca el debilitamiento paulatino de los valores denominados patrios.

Durante las elecciones federales del 2006, votaron cerca de 42 millones de mexicanos de un total de 75 millones del padrón electoral del IFE, es decir, cerca de 40% de los mexicanos con derecho a votar se abstuvieron de hacerlo.

El profesor Salinas consideró que el meollo del problema radica en que el sistema educativo mundial parece pequeño frente al poder que ostentan los medios de información, por lo que urge la participación de toda la sociedad en materia de educación cívica y moral.

*“He visto cientos de programas que elogian la violencia, que muestran al joven y al niño cómo actuar en contra de su propia vida. Cuando se cuestiona a los responsables de transmitir esta programación, la respuesta que ofrecen es que la gente tiene la libertad de verla o no y depositan en la persona la responsabilidad de consumir un producto determinado”*

El maestro de filosofía consideró que la educación escolarizada, sin el apoyo de las restantes instancias que forman o deforman a los jóvenes, poco puede hacer. “Se requiere de una transformación sistemática de nuestra sociedad; ésta considera más importante el tener que el ser”.

Respecto al tema, el psicólogo José Alfredo González Amaral, jefe del Departamento de Psicología Básica, del Centro Universitario de Ciencias de la Salud (CUCS), de la U. de G. y especialista en el área de la psicología social, explica:

*“La psicología evolutiva refiere cómo en un principio al ser humano se le enseña a normar la conducta a través del miedo (primera infancia). En la adolescencia, a través del reto, ya que en dicha etapa resulta más dinámico instaurar los sistemas de valores por medio del esfuerzo del individuo. Después de ésta, aparece otra fase*

*reconocida como de crisis, y es cuando el sujeto se encuentra en proceso de maduración". Sin embargo, dicha etapa puede empeorar si el joven no recibió una adecuada formación moral. "Hoy los valores cívicos, tan básicos, no son promovidos, ya que se refieren a la relación con los demás y hacia las instituciones"*

Cada vez resulta más palpable en nuestros días la falta de credibilidad de las nuevas generaciones hacia determinados valores. "Cuando el adolescente se enfrenta a la realidad, construye su propio sistema de creencias, independientemente de la información o formación que haya recibido. Por desgracia, la falta de congruencia entre lo que el joven escucha y lo que observa, es a veces estremecedoramente grande".

En México entró en operación una asignatura o materia de estudio en la secundaria, a partir de septiembre del año 1999, bajo el título de "formación cívica y ética", como respuesta inicial a una exigencia de la sociedad, para que la escuela retome su papel en cuanto a "la formación del hombre y del ciudadano", aunque los contenidos actuales sean diferentes a los del pasado. El acuerdo modifica los planes y programas de educación secundaria. Según especialistas en la materia, como Fernando López Alaniz, colaborador mexicano de Nueva Alejandría (academia educativa de Argentina por *internet*), lo novedoso es que se busca relacionar los temas con la vida de los estudiantes, a fin de que éstos cobren conciencia de sus derechos y obligaciones. A lo mismo tienden las actividades de investigación y ejercicios que "obligan" al alumno a reflexionar y a conocer la realidad con sentido histórico, cultural y prospectivo.

Otro aspecto es la relación de los temas con la legislación vigente, los valores que ésta protege y con las instituciones que los promueven. Además, pone énfasis en buscar la equidad entre hombres y mujeres. Otro aspecto que ayuda a la formación de los adolescentes, es considerar la importancia que tienen en la misma los medios de información masiva. De ahí la trascendencia de analizar sus contenidos e influencia en los valores éticos y cívicos de los estudiantes, para proporcionarles criterios que les ayuden al aprendizaje significativo y que a lo largo de su vida puedan ejercer tanto sus derechos y obligaciones dentro de las cuales se encuentra inmerso el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP).

César Mureddu Torres, en el número 32 de la revista *Reencuentro*, dedica un espacio a uno de los problemas más complejos que ha enfrentado la educación de todos los tiempos que, por su mismo objeto, evoca a una de las más antiguas y clásicas polémicas. Desde la Academia de Platón o las enseñanzas de Aristóteles, con altibajos y diversos enfoques, la cultura occidental de manera recurrente enfrenta esas dificultades: los problemas que conciernen a la ética.

No es de extrañar que esto ocurra, precisamente ahora, cuando nuestras experiencias cotidianas nos enfrentan a actos que proceden de dudosa o absolutamente precaria convicción ética. Estas situaciones son cada vez más frecuentes y afectan a todas las manifestaciones del actuar humano colectivo. En cada vez más amplio número de ámbitos, comenzando por la casa habitación, siguiendo por la atención a la salud y la propia educación, parece que el único bien a conseguir se mide en fracciones monetarias.

Se puede remitir también a otra vieja polémica, aunque no tanto, abierta por la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, cuando publicó su famoso estudio titulado: *¿Can ethics be thought?*<sup>5</sup> En ese entonces, 1993, Harvard hizo un recuento de lo que sucedía con las cuestiones ligadas a la ética, tanto al interior del Campus Universitario y de sus aulas, como en las directrices asumidas por los alumnos a través de los estudios profesionales, que proporcionaban capacidad de liderazgo en los negocios.

Como puede observarse, el problema es muy antiguo y, sin embargo, posee una estrujante actualidad, sobre todo al estudiar y aislar los impulsores que incitan a los profesionales a actuar de una u otra forma, con mayor o menor responsabilidad, con mayor o menor sentido de justicia o solidaridad, con mayor o menor grado de oportunismo pragmático.

Ya la famosa categorización de Don Luis González y González, el eximio investigador del

<sup>5</sup> RISIERI, Frondizi. *¿Qué son los valores? Introducción a la axiología*. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

Colegio de México, nos ponía en antecedentes de los tipos de egresados que nuestras universidades lanzan al mundo, y enfatizaba el perfil de aquél que México necesitaba (y lo sigue necesitando), a pesar de que lo escribió en 1983.

Sólo por recordar, sin mayor ánimo que ponernos en la ruta de lo que se plantea, me permito repetir algunas interrogantes de los investigadores estadounidenses, así como el genial resumen que hiciera el doctor González.

Los investigadores de Harvard se preguntaban cosas como éstas: ¿no será demasiado tarde enseñar la ética en la Universidad?,<sup>6</sup> ¿cuál es la relación entre los adultos jóvenes y la formación de la ética profesional? Otro de ellos, cuya opinión influyó para iniciar un programa completo de ética en esta famosa escuela de Harvard, dijo con verdadera pasión que: “La Ética no es únicamente una necesidad social, sino también una urgente necesidad de la academia: el aprender y el descubrir no ocurren simplemente en un vacío ético, sin los valladares de estándares morales”.<sup>7</sup> Por ello mismo, no es de extrañar que el director del Programa en Liderazgo, Ética y Responsabilidades Empresariales se cuestione, a lo largo del texto que él escribe, en torno a la necesidad y eficacia de un programa de esta naturaleza.<sup>8</sup>

Don Luis González, por su parte, es más directo. Apoyado por su enorme experiencia de profesor y de investigador, con la agudeza propia de quien conoce el medio de manera directa, no duda en caracterizar los perfiles de los egresados en los diferentes niveles educativos pero principalmente se centra en el universitario y lo hace de la siguiente manera: “*Lo común es que nuestras universidades produzcan cuatro perfiles de egresados: los especuladores, los poderosos, los especulativos y los humanistas —continúa—, los primeros, buscan ganarse la vida sin sudores y sobradamente; los segundos, viven suspirando por obtener ascenso en su status social; los terceros, no cesan en el aprendizaje y los últimos, quieren ganar amigos y tienen vocación de servidores*”.<sup>9</sup> Pasa revista a cada uno de ellos y a lo que puede esperarse de cada cual, sin embargo, no es ese el propósito de estas citas. Únicamente han servido para hacer ver lo necesario y lo urgente de que reflexiones como las que se contienen en este número pasen a ser objeto de acciones más contundentes en todos los niveles de estudio<sup>10</sup>.

Tal es el sentido del estudio colectivo que los profesores del Centro de Estudios Sobre la Universidad (CESU) de la UNAM, presentan en dos de sus aportaciones. La primera, en un nivel más teórico, va en busca de categorías que delimiten el sentido de la ética profesional y el segundo, en la ruta de indagar los motivos que permiten la incorporación de la enseñanza de los valores y, por ende, de la ética, en los estudios profesionales. El sentido actual de la Universidad, una pregunta que profundiza aún más ya no en la ética en sí, sino en el valor mismo que la Universidad y su acción pueden tener en el mundo contemporáneo, fundamentalmente latino americano y mexicano.

Podremos o no estar de acuerdo que la ciencia y la tecnología hoy no son atribuciones exclusivas de la Universidad en estos dos contextos regionales. Es más, podremos constatar que dichas actividades transcurren, en muchas ocasiones, fuera de los muros universitarios y transcurren bien.

Lo que no podemos eludir es la responsabilidad de dotar a nuestra acción de un sentido. Dicha responsabilidad nos compromete como universitarios y como estudiosos de los problemas de la educación superior en este mismo contexto nacional y regional.

Por ello mismo, porque en la acción universitaria está involucrado cualquiera de los agentes que en ella intervienen, en sus diversos campos, menesteres y preocupaciones, se plantea la identidad del quehacer propio de los profesores. Esta consideración se realiza al interior de una institución que, por su carácter privado, recibe la direccionalidad de sus actividades desde

<sup>6</sup> SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. *Ética*. México, 1989.

<sup>7</sup> *Ídem*.

<sup>8</sup> *Ídem*.

<sup>9</sup> MERTON K., Robert. *La sociología de la ciencia*. Madrid, 1985.

<sup>10</sup> *Ídem*.

una convicción religiosa, aun cuando responda a lo que dictan para la educación superior en México, tanto sus normas generales constitucionales, como las disposiciones reglamentarias.

### 3. APRENDIZAJE SIGNIFICATIVO

La *Teoría del Aprendizaje Significativo* de Ausubel, discutiendo sus características e implicancias para la labor educativa, se remarca la diferencia entre el Aprendizaje Significativo y Mecánico, con la finalidad de diferenciar los tipos de aprendizaje y su respectiva asimilación en la estructura cognitiva

Un aprendizaje es significativo cuando los contenidos: Son relacionados de modo no arbitrario y sustancial (no al pie de la letra) con lo que el alumno ya sabe. Por relación sustancial y no arbitraria se debe entender que las ideas se relacionan con algún aspecto existente específicamente relevante de la estructura cognoscitiva del alumno, como una imagen, un símbolo ya significativo, un concepto o una proposición (Ausubel; 1983: 18).

Esto quiere decir que en el proceso educativo, es importante considerar lo que el individuo ya sabe, de tal manera que establezca una relación con aquello que debe aprender. Este proceso tiene lugar si el educando tiene en su estructura cognitiva conceptos, estos son: ideas, proposiciones, estables y definidos, con los cuales la nueva información puede interactuar.

El aprendizaje significativo ocurre cuando una nueva información “se conecta” con un concepto relevante (“subsunor”) pre-existente en la estructura cognitiva, esto implica que, las nuevas ideas, conceptos y proposiciones pueden ser aprendidos significativamente en la medida en que otras ideas, conceptos o proposiciones relevantes estén adecuadamente claras y disponibles en la estructura cognitiva del individuo y que funcionen como un punto de “anclaje” a las primeras.

La característica más importante del aprendizaje significativo es que, produce una interacción entre los conocimientos más relevantes de la estructura cognitiva y las nuevas informaciones (no es una simple asociación), de tal modo que éstas adquieren un significado y son integradas a la estructura cognitiva de manera no arbitraria y sustancial, favoreciendo la diferenciación, evolución y estabilidad de los subsunores pre-existentes y, consecuentemente, de toda la estructura cognitiva. Las modificaciones al currículo han tomado en cuenta el aprendizaje significativo. El docente se convierte en un facilitador del aprendizaje y el alumno va construyendo este aprendizaje.

### 4. MODIFICACIONES AL CURRÍCULO<sup>11</sup>

El objetivo sería la modificación del currículo y la inclusión formal del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como una parte de los contenidos educativos en educación básica, secundaria y profesional, pero de una manera significativa como ya se mencionó en el punto anterior. Ahora bien, la Secretaría de Educación Pública edita el Plan de Estudios para la Educación Secundaria 2006 y los programas correspondientes a las asignaturas que lo conforman, con el propósito de que los maestros y directivos conozcan sus componentes fundamentales, articulen acciones colegiadas para impulsar el desarrollo curricular en sus escuelas, mejoren sus prácticas docentes y contribuyan a que los alumnos ejerzan efectivamente el derecho a una educación básica de calidad.

Desde 1993, la educación secundaria fue declarada componente fundamental y etapa de cierre de la educación básica obligatoria. Mediante ella la sociedad mexicana brinda a todos los habitantes de este país oportunidades formales para adquirir y desarrollar los conocimientos, las habilidades, los valores y las competencias básicas para seguir aprendiendo a lo largo de su vida; enfrentar los retos que impone una sociedad en permanente cambio, y desempeñarse de manera activa y responsable como miembros de su comunidad y ciudadanos de México y del mundo.

Durante más de una década la educación secundaria se ha beneficiado de una reforma cu-

<sup>11</sup> GIMENO SACRISTÁN, J. *El currículo: una reflexión sobre la práctica*. Morata. Madrid, 1989.

ricular que puso el énfasis en el desarrollo de habilidades y competencias básicas para seguir aprendiendo; impulsó programas para apoyar la actualización de los maestros; realizó acciones de mejoramiento de la gestión escolar y del equipamiento audiovisual y bibliográfico. Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes para superar los retos que implica elevar la calidad de los aprendizajes, así como atender con equidad a los alumnos durante su permanencia en la escuela y asegurar el logro de los propósitos formativos plasmados en el currículo nacional.

Con base en el artículo tercero constitucional y en cumplimiento de las atribuciones que le otorga la *Ley General de Educación*, la Secretaría de Educación Pública plasmó en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, el compromiso de impulsar una reforma de la educación secundaria que incluyera, además de una renovación del plan y de los programas de estudio, el apoyo permanente y sistemático a la profesionalización de los maestros y directivos del nivel, el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento escolar, así como el impulso a nuevas formas de organización y gestión que fortalecieran a la escuela como el centro de las decisiones y acciones del sistema educativo.

Para llevar a cabo la renovación del currículo, cuyo resultado se presenta en el Plan y en los Programas de Estudio 2006, se impulsaron diversos mecanismos que promovieran la participación de maestros y directivos de las escuelas secundarias de todo el país, de equipos técnicos estatales responsables de coordinar el nivel, y de especialistas en los contenidos de las diversas asignaturas que conforman el plan de estudios. En este proceso se contó con el apoyo y compromiso decidido de las autoridades educativas estatales.

De igual manera, y con el propósito de contar con evidencias sobre la pertinencia de los contenidos y de los enfoques para su enseñanza, así como de las implicaciones que tiene aplicar una nueva propuesta curricular en la organización de las escuelas y en las prácticas de los maestros, durante el ciclo 2005-2006, se desarrolló en escuelas secundarias de 30 entidades federativas la Primera Etapa de Implementación (PEI) del nuevo currículo. Los resultados del seguimiento a esa experiencia permiten atender con mejores recursos la generalización de la reforma curricular a todas las escuelas del país.

Es innegable el valor que tiene el proceso de construcción curricular arriba expresado. Por ello, y a fin de garantizar que en lo sucesivo se favorezca la participación social en la revisión y el fortalecimiento continuo de este servicio, la Secretaría de Educación Pública instalará consejos consultivos interinstitucionales conformados por representantes de instituciones educativas especializadas en la docencia y la investigación sobre los contenidos de los programas de estudio; de las instituciones responsables de la formación inicial y continua; de asociaciones y colegios, tanto de maestros como de padres de familia; y de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la educación básica.

El funcionamiento de los consejos en la evaluación permanente del plan y de los programas de estudio y de sus resultados permitirá atender con oportunidad las necesidades y retos que se presenten, instalar una política de desarrollo curricular apegada a las necesidades formativas de los ciudadanos, así como, fortalecer en las escuelas la cultura de la evaluación y de la Rendición de Cuentas.

La Secretaría de Educación Pública reconoce que el currículo es básico en la transformación de la escuela; sin embargo, reconoce también que la emisión de un nuevo plan y programas de estudio es únicamente el primer paso para avanzar hacia la calidad de los servicios.

Por ello, en coordinación con las autoridades educativas estatales, la Secretaría brindará los apoyos necesarios a fin de que los planteles, así como los profesores y directivos, cuenten con los recursos y las condiciones necesarias para realizar la tarea que tienen encomendada y que constituye el razón de ser de la educación secundaria: asegurar que los jóvenes logren y consoliden las competencias básicas para actuar de manera responsable consigo mismos, con la naturaleza y con la comunidad de la que forman parte, y que participen activamente en la construcción de una sociedad más justa, más libre y democrática.

## A) LAS FINALIDADES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Los lineamientos establecidos en el artículo 3º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley General de Educación* y el Programa Nacional de Educación 2001-2006, concretan el compromiso del Estado Mexicano de ofrecer una educación democrática, nacional, intercultural, laica y obligatoria, que favorezca el desarrollo del individuo y de su comunidad, así como el sentido de pertenencia a una nación multicultural y plurilingüe, y la conciencia de solidaridad internacional de los educandos. En dichos documentos se encuentran los propósitos generales y se describen las características de una educación básica considerada plataforma común para todos los mexicanos.

México es un país que se reconoce como multicultural y diverso (artículo 20 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*), por lo que asume la existencia de diferentes culturas, etnias y lenguas, y requiere, por tanto, impulsar una educación intercultural para todos, que identifique y valore esta diversidad y, al mismo tiempo, afirme su identidad nacional.

El acelerado cambio demográfico, social, económico y político de nuestro tiempo exige que la educación se transforme, a efecto de estar en condiciones de cumplir con sus objetivos, lo cual nos obliga a una profunda reflexión sobre la sociedad que deseamos y el país que queremos construir. Las formas en que los individuos se apropian y utilizan el conocimiento en su proceso de formación y desarrollo imponen enormes retos que la educación habrá de enfrentar en las próximas décadas.

Los cambios educativos deben responder al avance continuo de la sociedad y a las necesidades de adaptación que exige, y no pueden ni deben limitarse a revisiones esporádicas de planes y programas de estudio; por el contrario, la profundidad y la velocidad de estos cambios nos obliga a construir mecanismos graduales y permanentes, que permitan evaluar y reformular los contenidos curriculares y las formas de gestión del sistema y de las escuelas en atención a una demanda cada día más diversa.

Ya sea que continúen con una educación formal o ingresen al mundo laboral, la escuela secundaria asegurará a los adolescentes la adquisición de herramientas para aprender a lo largo de toda su vida. En la actualidad, las necesidades de aprendizaje se relacionan con la capacidad de reflexión y el análisis crítico; el ejercicio de los derechos civiles y democráticos; la producción y el intercambio de conocimientos a través de diversos medios; el cuidado de la salud y del ambiente, así como, con la participación en un mundo laboral cada vez más versátil.

Esta educación constituye la meta a la cual los profesores, la escuela y el sistema educativo nacional dirigen sus esfuerzos y encaminan sus acciones. De manera paralela, este proceso implica revisar, actualizar y fortalecer la normatividad vigente, para que responda a las nuevas necesidades y condiciones de la educación básica.

Es importante subrayar que la decisión, tomada en 1993, de definir la secundaria como el último tramo del ciclo obligatorio, fue un paso fundamental para darle un sentido claro al papel de este nivel educativo; pero tal medida, por sí sola, no podía resolver los problemas relativos a la definición del tipo de necesidades sociales que el nivel puede atender, ni hacerla más pertinente para los jóvenes. La reforma de 1993 planteó una formación general, única y común para todos los alumnos; sin embargo, en la práctica no se ha logrado una efectiva vinculación con los niveles previos de la educación básica. Como último tramo de escolaridad básica obligatoria, la educación secundaria debe articularse con los niveles de preescolar y primaria para configurar un solo ciclo formativo con propósitos comunes, prácticas pedagógicas congruentes, así como, formas de organización y de relación interna que contribuyan al desarrollo de los estudiantes y a su formación como ciudadanos democráticos.

## 5. RASGOS DESEABLES DEL EGRESADO DE EDUCACIÓN BÁSICA

El plan y los programas de estudio han sido formulados para responder a los requerimientos formativos de los jóvenes de las escuelas secundarias, para dotarlos de conocimientos y ha-

bilidades que les permitan desenvolverse y participar activamente en la construcción de una sociedad democrática.

Así, como resultado del proceso de formación a lo largo de la escolaridad básica, el alumno:

- a) Utiliza el lenguaje oral y escrito con claridad, fluidez y adecuadamente, para interactuar en distintos contextos sociales. Reconoce y aprecia la diversidad lingüística del país.
- b) Emplea la argumentación y el razonamiento al analizar situaciones, identificar problemas, formular preguntas, emitir juicios y proponer diversas soluciones.
- c) Selecciona, analiza, evalúa y comparte información proveniente de diversas fuentes y aprovecha los recursos tecnológicos a su alcance para profundizar y ampliar sus aprendizajes de manera permanente.
- d) Emplea los conocimientos adquiridos a fin de interpretar y explicar procesos sociales, económicos, culturales y naturales, así como para tomar decisiones y actuar, individual o colectivamente, en aras de promover la salud y el cuidado ambiental, como formas para mejorar la calidad de vida.
- e) *Conoce los derechos humanos y los valores que favorecen la vida democrática, los pone en práctica al analizar situaciones y tomar decisiones con responsabilidad y apego a la ley.*
- f) Reconoce y valora distintas prácticas y procesos culturales. Contribuye a la convivencia respetuosa. Asume la interculturalidad como riqueza y forma de convivencia en la diversidad social, étnica, cultural y lingüística.
- g) Conoce y valora sus características y potencialidades como ser humano, se identifica como parte de un grupo social, emprende proyectos personales, se esfuerza por lograr sus propósitos y asume con responsabilidad las consecuencias de sus acciones.
- h) Aprecia y participa en diversas manifestaciones artísticas. Integra conocimientos y saberes de las culturas como medio para conocer las ideas y los sentimientos de otros, así como para manifestar los propios.
- i) Se reconoce como un ser con potencialidades físicas que le permiten mejorar su capacidad motriz, favorecer un estilo de vida activo y saludable, así como, interactuar en contextos lúdicos, recreativos y deportivos.

## 6. COMPETENCIAS PARA LA VIDA

En todo el mundo cada vez son más altos los niveles educativos requeridos a hombres y mujeres para participar en la sociedad y resolver problemas de carácter práctico. En este contexto es necesaria una educación básica que contribuya al desarrollo de competencias amplias para mejorar la manera de vivir y convivir en una sociedad cada vez más compleja. Esto exige considerar el papel de la adquisición de los saberes socialmente construidos, la movilización de saberes culturales y la capacidad de aprender permanentemente para hacer frente a la creciente producción de conocimiento y aprovecharlo en la vida cotidiana.

Lograr que la educación básica contribuya a la *formación de ciudadanos* con estas características implica plantear el desarrollo de competencias como propósito educativo central. Una competencia implica un saber hacer (habilidades) con saber (conocimiento), así como, la valoración de las consecuencias del impacto de ese hacer (valores y actitudes). En otras palabras, la manifestación de una competencia revela la puesta en juego de conocimientos, habilidades, actitudes y valores para el logro de propósitos en un contexto dado.

Las competencias movilizan y dirigen todos estos componentes hacia la consecución de objetivos concretos; son más que el saber, el saber hacer o el saber ser. Las competencias se manifiestan en la acción integrada; poseer conocimiento o habilidades no significa ser competente: se pueden conocer las reglas gramaticales, pero ser incapaz de redactar una carta; se pueden enumerar los derechos humanos y, sin embargo, discriminar a las personas con necesidades especiales.

La movilización de saberes (saber hacer con saber y con conciencia respecto del impacto de ese hacer)<sup>12</sup> se manifiesta tanto en situaciones comunes de la vida diaria como en situaciones complejas y ayuda a visualizar un problema, determinar los conocimientos pertinentes para resolverlo, reorganizarlos en función de la situación, así como extrapolar o prever lo que falta. Algunos ejemplos de estas situaciones son: diseñar y aplicar una encuesta; organizar un concurso, una fiesta o una jornada deportiva; montar un espectáculo; escribir un cuento o un poema; editar un periódico. De estas experiencias se puede esperar una toma de conciencia de la existencia misma de ciertas prácticas sociales y comprender, por ejemplo, que escribir un cuento no es cuestión de inspiración, pues demanda trabajo, perseverancia y método.

Las competencias que aquí se proponen contribuirán al logro del perfil de egreso y deberán desarrollarse desde todas las asignaturas, procurando que se proporcionen oportunidades y experiencias de aprendizaje para todos los alumnos.

- a) Competencias para el aprendizaje permanente. Implican la posibilidad de aprender, asumir y dirigir el propio aprendizaje a lo largo de su vida, de integrarse a la cultura escrita y matemática, así como de movilizar los diversos saberes culturales, científicos y tecnológicos para comprender la realidad.
- b) *Competencias para el manejo de la información. Se relacionan con: la búsqueda, evaluación y sistematización de información; el pensar, reflexionar, argumentar y expresar juicios críticos; analizar, sintetizar y utilizar información; el conocimiento y manejo de distintas lógicas de construcción del conocimiento en diversas disciplinas y en los distintos ámbitos culturales.*
- c) Competencias para el manejo de situaciones. Son aquellas vinculadas con la posibilidad de organizar y diseñar proyectos de vida, considerando diversos aspectos como los sociales, culturales, ambientales, económicos, académicos y afectivos, y de tener iniciativa para llevarlos a cabo; administrar el tiempo; propiciar cambios y afrontar los que se presenten; tomar decisiones y asumir sus consecuencias; enfrentar el riesgo y la incertidumbre; plantear y llevar a buen término procedimientos o alternativas para la resolución de problemas, y manejar el fracaso y la desilusión.
- d) Competencias para la convivencia. Implican relacionarse armónicamente con otros y con la naturaleza; comunicarse con eficacia; trabajar en equipo; tomar acuerdos y negociar con otros; crecer con los demás; manejar armónicamente las relaciones personales y emocionales; desarrollar la identidad personal; reconocer y valorar los elementos de la diversidad étnica, cultural y lingüística que caracterizan a nuestro país.
- e) Competencias para la vida en sociedad. Se refieren a la capacidad para decidir y actuar con juicio crítico frente a los valores y las normas sociales y culturales; proceder en favor de la democracia, la paz, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos; participar considerando las formas de trabajo en la sociedad, los gobiernos y las empresas, individuales o colectivas; participar tomando en cuenta las implicaciones sociales del uso de la tecnología; actuar con respeto ante la diversidad sociocultural; combatir la discriminación y el racismo, y manifestar una conciencia de pertenencia a su cultura, a su país y al mundo.

## 7. ELEMENTOS CENTRALES EN LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO CURRÍCULO

### *a) Características de los jóvenes en edad de asistir a la educación secundaria*

En la actualidad, México tiene una población mayoritariamente joven y hacia el año 2010 tendrá el más alto porcentaje de jóvenes de su historia. En las últimas décadas, las formas de existencia de los adolescentes y jóvenes del país han experimentado profundas transformaciones sociológicas, económicas y culturales. En general, cuentan con niveles de escolaridad

<sup>12</sup> La UNESCO establece los principios y valores centrados en el alumno para adquirir el Saber, Saber-Ser, Saber-Hacer, Saber Convivir (Ver nota después de la cita 14).

superiores a los de sus padres, están más familiarizados con las nuevas tecnologías, disponen de mayor información sobre diferentes aspectos de la vida, así como, sobre la realidad en que viven. Al mismo tiempo, los jóvenes del siglo XXI enfrentan nuevos problemas, algunos asociados con la complejidad de los procesos de modernización y otros derivados de la acentuada desigualdad socioeconómica que caracteriza al país, y que han dado lugar a que muchos de ellos permanezcan en situación de marginación.

Así, aunque los jóvenes que asisten a la escuela secundaria comparten la pertenencia a un mismo grupo de edad —la mayoría de estudiantes matriculados se ubican entre los 12 y 15 años de edad—, constituye un segmento poblacional profundamente heterogéneo en tanto enfrentan distintas condiciones y oportunidades de desarrollo personal y comunitario. El reconocimiento de esta realidad es un punto de partida para cualquier propuesta de renovación de la educación secundaria, en la búsqueda por hacer efectiva la obligatoriedad de este nivel.

La adolescencia, es una etapa de transición hacia la adultez y transcurre dentro de un marco social y cultural que le imprime características particulares. Al igual que la juventud, la adolescencia es una construcción social que varía en cada cultura y época. Este proceso de crecimiento y transformación tiene una doble connotación; por una parte, implica una serie de cambios biológicos y psicológicos del individuo hasta alcanzar la madurez y, por otra, la preparación progresiva que debe adquirir para integrarse a la sociedad.

Se trata de un periodo marcado por la preocupación de construir la identidad y la necesidad de establecer definiciones personales en el mundo de los adultos, todo acompañado de importantes cambios fisiológicos, cognitivos, emocionales y sociales. Pese a estas características comunes, es conveniente señalar que no todos los adolescentes son iguales, y que la experiencia de ser joven varía fuertemente en función de aspectos como el género, la clase social, la cultura y la generación a que se pertenece. Incluso un mismo individuo puede vivir periodos muy distintos durante su adolescencia y juventud. Resumiendo, existen múltiples formas de vivir la adolescencia, y así como es posible encontrar adolescentes con procesos personales de gran complejidad, otros transitan por este periodo de vida sin grandes crisis ni rupturas.

En esta reforma, la reflexión sobre las características y el papel de los jóvenes en la escuela secundaria y en la sociedad ocupa un papel central. Se propone un currículo único y nacional, que toma en consideración las distintas realidades de los alumnos; para implementarlo es necesario ser flexible en las estrategias de enseñanza y en el uso de un repertorio amplio de recursos didácticos. Toda acción de la escuela se deberá planear y llevar a la práctica a partir de un conocimiento profundo de las características particulares de sus alumnos, y considerando su interacción permanente con la sociedad a través de la familia, la escuela, la cultura, los grupos de pares y los medios de comunicación. Sólo entonces la vivencia escolar se convertirá en una experiencia altamente formativa; es decir, en un aprendizaje para la vida.

Para tener un verdadero impacto en la vida de los adolescentes es esencial que la escuela secundaria se ocupe de comprender y caracterizar al adolescente que recibe, y de definir con precisión lo que la escuela ofrece a sus estudiantes, para quienes las transformaciones y la necesidad de aprender nuevas cosas serán una constante.

#### *b) El currículo como dispositivo de cambio en la organización de la vida escolar*

Un cambio en el currículo es un punto de partida esencial, más no una condición suficiente para cumplir con la responsabilidad de una educación básica integrada y de calidad si no va acompañado de cambios en la organización del sistema y de la escuela. Si bien ésta es una tarea de largo aliento, las primeras modificaciones se derivan de los planteamientos de la propuesta curricular aquí presentada. Los programas de las diferentes asignaturas no sólo son el conjunto organizado de los contenidos a abordar en el ciclo escolar, también son un instrumento que posibilita una transformación en la dinámica escolar. Esta transformación al interior de las comunidades escolares se impulsa desde los distintos programas, ya que en todos los casos se ofrecen numerosas oportunidades de entablar múltiples relaciones que trascienden el ámbito específico de cada asignatura.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>13</sup> establece en el artículo 31 que:

“*Son obligaciones de los mexicanos:*

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y que reciban la educación cívica y militar, en los términos que establezca la ley.”

## 8. LOS VALORES CÍVICOS<sup>14</sup>

La educación que se ofrece a los estudiantes promueve varias posibilidades de convivencia y participación que implican valores cívicos. También estas instituciones pueden constituirse en verdaderos espacios de reflexión y discusión sobre los asuntos de orden público que atañen a los estudiantes en tanto ciudadanos y profesionales en las diferentes áreas del saber.

Si partimos de que la característica central de la moral cívica es la autonomía, entonces se requiere que los estudiantes desarrollen ciertos procesos, practiquen ciertos valores de convivencia, así como ciertas “virtudes públicas”. Los primeros, se refieren al desarrollo del juicio moral y del juicio político, así como a la adquisición de ciertas habilidades comunicativas, especialmente del diálogo y la argumentación. Por su parte, las virtudes se refieren al cultivo de valores como justicia, participación, solidaridad, tolerancia y responsabilidad.

La justicia es entendida como exigencia de un deber, como tendencia a la igualdad y como relación de alteridad entre las personas con respecto a un orden, norma o medida. La participación debe extenderse en un triple sentido: social, comunitario y político. Para ello, la universidad debe ofrecer a sus estudiantes las posibilidades de participar en estos tres ámbitos.

La solidaridad se considera un valor muy importante ya que es condición, compensación y complemento de la justicia.

La tolerancia se entiende como “el hábitat de una sociedad plural, donde las creencias y todo tipo de manifestaciones encuentran soporte y son efectivamente promovidas, sin más limitaciones que las impuestas por los derechos de los demás y el reconocimiento también de su dignidad”, de tal manera que constituye un valor muy importante, tanto para la convivencia en una sociedad plural como para el ejercicio de la democracia en el ámbito público. La responsabilidad es asumir conscientemente las consecuencias de nuestros actos, lo cual requiere de la autonomía y de la capacidad que todo sujeto activo de derecho tiene para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

Nota: El hombre está ineludiblemente orientado a la educación. El hombre es *Homo educandum*. Me atrevería a afirmar que el hombre debe ser educado para poder ser en plenitud. Y al hablar de plenitud hago referencias al despliegue integral de las potencialidades humanas: estamos hechos para ser, para hacer y para saber. Conocimientos, habilidades, actitudes y valores se entrelazan estrechamente en el hombre auténticamente educado. La educación, en cuanto proceso que aspire a ser un auténtico proceso de formación integral, deberá propiciar el desarrollo armónico de conocimientos, de habilidades y de valores y actitudes. Deberá propiciar que el educando logre el saber (desarrollo intelectual); el saber hacer (desarrollo psicomotor); y el saber ser (desarrollo personal). Es lo que he venido expresando en mi experiencia profesional como docente y que es del dominio de todos desde hace tiempo, y que se conoce como:

<sup>13</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*. 31° Ed. Porrúa. México, 1995. Dice: Consagra una garantía individual específica de igualdad, puesto que considera posibilitados y capaces a todos los hombres, sin excepción, de ser titulares de los derechos subjetivos públicos instituidos por la propia Ley Fundamental, el alcance personal de esta garantía específica de igualdad se extiende, como dice el 1° constitucional, a todo individuo; es decir, a todo ser humano independientemente de su condición particular congénita (raza, sexo, etcétera) o adquirida. Ahora bien el propio artículo 1° de la Constitución declara que las garantías individuales sólo pueden restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que dicho ordenamiento supremo establece, por lo tanto, implicando la abolición de las garantías individuales una transformación radical del sistema jurídico estatal, puesto que se erigiría el Estado en totalitario en el sentido actual del vocablo, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados no tiene facultad para suprimirlas; puede, sí, modificarlas o restringirlas pero siempre conservando su finalidad tutelar esencial. (261 y 265).

<sup>14</sup> RISIERI, Frondizi. *¿Qué son los valores? Introducción a la axiología*. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

aprender a saber, para integrar el conocimiento en este mundo global; aprender a hacer, para transformar con eficacia este mundo en que vivimos, buscando siempre el bienestar; aprender a ser, para alcanzar en dimensión axiológica el cabal desarrollo como personas.

En este contexto integral, no cabe duda que la educación en cuanto proceso ha tenido logros innegables en el terreno del saber. Muy temprano, en las etapas iniciales del proceso educativo, sobre todo el institucionalizado, el desarrollo del conocimiento, y todo lo que él implica en términos de información, ha cabalgado desde siempre a lomos de la educación. Es en el ámbito educativo donde el saber hacer se ha estructurado en las diversas ramas del conocimiento humano y aterrizado en las diferentes ciencias, algunas de las cuales, a su vez, han dado lugar al fenómeno de la especialización, al grado de romper con el enciclopedismo de antaño y hacer prácticamente imposible para cualquiera de nosotros regresar al mismo, a la manera de Leonardo Da Vinci o de los enciclopedistas franceses.

Así, el alumno debe aprender directa e intencionalmente con el objeto de que su conducta sea autorregulada por la satisfacción del reconocimiento propio y del grupo social al que pertenece, que implica necesariamente un proceso de su propio perfeccionamiento. El profesor, por su parte, debe ejercer un estilo de enseñanza permisiva que estimule y de confianza por medio de la explicación y las instrucciones. Esta actitud ante los alumnos y la materia debe promover la autonomía y la autogestión, con el objeto de lograr aprendizajes significativos que lleven a la asimilación y transferencia del conocimiento; fomentado, a la vez, la iniciativa y la creatividad.

El principio participativo privilegia la comunicación, con el propósito de una mayor presencia del *Principio de la Actividad*, sin perder de vista que el objetivo de la participación está en satisfacer la necesidad de saber buscar para transferir el conocimiento en la práctica o en la teoría.

El análisis de estas prácticas permitirá a los docentes reconocer los acuerdos que requieren tomar, para lograr niveles crecientes de coherencia entre los integrantes de la escuela, respecto a los valores en que se pretende formar a los estudiantes. Lo anterior plantea la necesidad permanente de que los docentes analicen las metas que persiguen como colectivo escolar, con el fin de definir compromisos sobre los mínimos éticos que la institución puede asumir, de manera sistemática y constante, para enriquecer la convivencia diaria entre sus miembros. Por ello, la formación en valores es una responsabilidad de todos los docentes, quienes expresan los valores con los que se encuentran comprometidos de manera individual cuando, entre otras situaciones, resuelven conflictos y diferencias entre los alumnos, realizan tareas colectivas con otros colegas, toman decisiones sobre la participación de los y las estudiantes en el aula, etcétera.

Es aquí en este punto donde el docente debe infundir en el alumno los valores cívicos y lograr que adquiera las competencias necesarias para ejercer sus derechos y obligaciones. Derechos como el DAIP.

La equidad en educación puede ser entendida en tres dimensiones principales: a) igualdad de recursos, b) igualdad de oportunidades y, c) igualdad de oportunidades de egreso. La igualdad de recursos es simple, todos y todas son provistos de los mismos recursos cuantitativos y cualitativos para aprender; cuando hablamos de igualdad de oportunidades entendemos que implica dar más a quienes menos tienen, para de esta manera poder compensar la desigualdad de circunstancias sociales, culturales y las desventajas con las que los diferentes alumnos llegan a la escuela. La igualdad de oportunidades de egreso exige que, además de compensar las carencias y desventajas, se haga lo necesario para garantizar que todos logren una base común de aprendizajes esenciales para poder ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos. Equidad en nuestro contexto, por lo tanto, significa brindar calidad educativa y pertinencia para cada uno de nuestros estudiantes.

Al considerar como valores cívicos prioritarios aquellos que tienen relación con las esferas científica, profesional y cívica, creemos que con ello se cubren las dimensiones que tienen que ver con la producción y difusión del conocimiento, con el desempeño de las actividades inherentes a los distintos campos profesionales y a la participación de los estudiantes y egresados en las actividades cívicas del conjunto de la sociedad. Creemos que estos tres grupos de valores comprenden una visión integral de la vida valoral a la que toda educación debe aspirar si quiere formar individuos con una sólida formación intelectual, social y cívica donde debe estar incluido el Derecho de Acceso a la Información.

## 9. ENFOQUE DE LA EDUCACIÓN CÍVICA

La educación cívica es el proceso a través del cual se promueve el conocimiento y la comprensión del conjunto de normas que regulan la vida social y la formación de valores y actitudes que permiten al individuo integrarse a la sociedad y participar en su mejoramiento.

México vive un proceso de transformación en el que se fortalecen la vigencia de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la pluralidad política; asimismo, se diversifican las organizaciones y los mecanismos de participación de los ciudadanos.

La continuidad y el fortalecimiento de ese proceso requiere, como tarea de la educación básica, desarrollar en el alumno las actitudes y los valores que lo doten de bases firmes para ser un ciudadano conocedor de sus derechos y los de los demás, responsable en el cumplimiento de sus obligaciones, libre, cooperativo y tolerante; es decir, un ciudadano capacitado para participar en la democracia.

Frente a los retos que plantean los cambios del mundo contemporáneo, es necesario fortalecer la identificación de niños y jóvenes con los valores, principios y tradiciones que caracterizan a nuestro país. Al mismo tiempo, se trata de formar ciudadanos mexicanos respetuosos de la diversidad cultural de la humanidad, capaces de analizar y comprender las diversas manifestaciones del pensamiento y la acción humanas. Lograr estos objetivos es tarea de toda la educación básica, de la familia y de la sociedad, y no de una asignatura específica.<sup>15</sup>

Sin embargo, es necesario que el carácter global de la formación cívica tenga un referente organizado y orientaciones claras, para evitar el riesgo de que la formación se diluya y se realice en forma ocasional. El restablecimiento de Educación Cívica como asignatura del plan de estudios, pretende recuperar su carácter de proceso intencionado y con propósitos definidos. En el programa de esta asignatura se organizan los contenidos educativos (conocimientos, valores, habilidades y actitudes) para que el maestro y los padres de familia los tengan presentes y les dediquen atención especial en todos los ámbitos (aula, escuela y familia).

La orientación y los propósitos de la asignatura de Educación Cívica se desprenden directamente de los principios que se establecen en el artículo 3º constitucional:

- La educación que imparta el Estado será laica y, por tanto, “se mantendrá ajena por completo a cualquier doctrina religiosa”; será democrática, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.
- La educación deberá fortalecer en el educando la conciencia nacional y el amor a la patria, “atendiendo a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”; al mismo tiempo fomentará la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.
- La educación deberá contribuir a la mejor convivencia humana, fortaleciendo en el educando el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como la convicción del interés general de la sociedad y de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, sin privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.

## 10. ASPECTOS DE LA EDUCACIÓN CÍVICA

Los contenidos de Educación Cívica abarcan algunos aspectos íntimamente relacionados que, en su mayor parte, se abordan simultáneamente a lo largo de la educación primaria.

### *a) Formación de valores*

El estudio del significado de los valores y de sus fundamentos es uno de los elementos que contribuye a la formación cívica. Sin embargo, ese estudio sólo tiene sentido si en cada una de las acciones y procesos que transcurren en el aula y en la escuela se muestran con el ejemplo

<sup>15</sup> El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), no se ha ejercido en ninguna institución pública o privada como asignatura o como parte de los contenidos curriculares. Se debe enseñar en educación básica como parte de la asignatura de civismo.

y se experimentan nuevas formas de convivencia, cuyas bases sean el respeto a la dignidad humana, el diálogo, la tolerancia y el cumplimiento de los acuerdos entre individuos libres.

Los contenidos de este aspecto están presentes en todos los grados, asociados a situaciones posibles en la vida escolar: trabajo en equipo, asambleas del grupo escolar, solución de conflictos, etcétera.

La relación entre compañeros, la relación entre el maestro, el alumno y el grupo, el modo de resolver los conflictos cotidianos, la importancia que se le da a la participación de los alumnos en la clase, el juego, en suma, toda la actividad escolar y la que se realiza fuera de la escuela son espacios para la formación de valores.

#### *b) Conocimiento y comprensión de los derechos y deberes*

En este aspecto se presentan los contenidos referentes a las normas que regulan la vida social, los derechos y obligaciones de los mexicanos. El propósito es que el alumno conozca y comprenda los derechos y obligaciones que tiene como mexicano y como ser humano. Asimismo, debe comprender que al ejercer sus derechos adquiere compromisos y obligaciones con los demás, reconociendo la dualidad derecho-deber como la base de las relaciones sociales y de la permanencia de la sociedad.

Los contenidos que se estudian durante la escuela primaria se refieren a los derechos individuales y a los derechos sociales.

Los derechos individuales, son aquellos que protegen la vida, la libertad, la igualdad ante la ley y la integridad física de cada hombre o mujer; abarcan las libertades esenciales de expresión, de pensamiento, de creencias, de manifestación, de reunión, de trabajo, etcétera, es decir, los derechos humanos universales que nuestra Constitución consagra como garantías individuales, las cuales son inviolables e imprescriptibles bajo cualquier circunstancia. En este rubro los contenidos remiten a los Derechos Humanos y a los Derechos del Niño y está inherente el Derecho de Acceso a la Información.

Los derechos sociales son los que se refieren a la educación, a la salud, a un salario suficiente, a la vivienda, etcétera, y se establecen en diversos artículos constitucionales. Al estudiar los derechos individuales y sociales se busca también que el alumno identifique situaciones que representan violaciones a esos derechos u obstáculos para su ejercicio, así como que conozca los recursos legales para protegerlos.

Conocimiento de las instituciones y de los rasgos principales que caracterizan la organización política de México, desde el municipio hasta la federación.

Este aspecto, que complementa el anterior, trata de las características y funciones de las instituciones encargadas de promover y garantizar el cumplimiento de los derechos de los mexicanos y de las normas jurídicas.

En este aspecto se estudian las instituciones del Estado y de la sociedad. Se busca que el alumno se introduzca en el conocimiento de los rasgos más importantes de la organización del país: el federalismo, la división de poderes, la organización municipal, la elección democrática de los gobernantes. Asimismo, se introduce el estudio de los tipos de organizaciones sociales más importantes en las que participan los mexicanos. Para desarrollar el tratamiento de estos contenidos se parte de las instituciones próximas al alumno (la familia, la escuela, los grupos de amigos) hasta llegar al estudio de las instituciones nacionales y los organismos internacionales. No se trata de realizar un estudio descriptivo de las instituciones, sino de conocer sus funciones y sus relaciones presentes o posibles con la vida de los alumnos, sus familiares o la comunidad a la que pertenecen.

Los contenidos de Educación Cívica para el primer y segundo grado, buscan fortalecer el proceso de socialización del niño, al estimular actitudes de participación, colaboración, tolerancia y respeto en todas las actividades que realice. En ambos grados se introducen las nociones de diversidad, derechos y deberes asociadas a espacios en los que participan los alumnos y a sus intereses; en particular, se introduce el estudio de los derechos de la niñez. Estos contenidos se desarrollan en forma integrada con los de Historia, Ciencias Naturales y Geografía.

Buena parte de los contenidos se estudian en los dos grados. Ello no significa que deban

repetirse, sino que los propósitos formativos serán reforzados a través de actividades con matices y profundidad diferente en cada grado.

A partir del tercer grado, los contenidos se tratan con cierta autonomía respecto a las otras asignaturas, pero recuperando sus aportaciones para propiciar la formación integral del educando.

En el mismo grado se comienza un estudio más sistemático de la República Mexicana, su diversidad y la legalidad que la rige, partiendo de la localidad, el municipio y la entidad. Se destaca el conocimiento de los derechos de la niñez y de los ciudadanos.

En cuarto, quinto y sexto grados, los contenidos se concentran en el estudio de la estructura política de México, los mecanismos de participación de los ciudadanos, las garantías individuales y los derechos sociales, la procuración y administración de la justicia y los organismos que promueven el cumplimiento de los derechos. Este conjunto de temas se asocian tanto al análisis de la situación actual del país, como al estudio de aspectos de la historia de México y de la historia universal. Finalmente se introduce el estudio de los principios que norman las relaciones de México con otros países.

Uno de los grandes problemas de México es la aplicación de la ley. A lo largo de nuestra historia, los mexicanos hemos dado una intensa lucha para hacer valer la ley. La primera parte de esa lucha se orientó a encontrar en el derecho una defensa eficaz contra la arbitrariedad.

Y se estaba en lo correcto. Por eso fue precisamente en nuestro país donde surgió el juicio de amparo, a mediados del siglo XIX. Con el amparo apareció un instrumento adecuado para la defensa de los derechos individuales y colectivos. La otra parte de esa lucha ha consistido en hacer que se cumpla lo que la ley dispone.

Pero la vida de una sociedad no la resuelven las leyes por sí solas. Las mejores leyes son inútiles si no van acompañadas de su conocimiento general. Por eso en la antigüedad griega y romana las leyes solían ser inscritas en cantera o en bronce, para quedar expuestas públicamente, de suerte que quienes supieran leer ilustraran a quienes no tuvieran la posibilidad de enterarse por sí mismos.

La publicidad de las leyes es uno de los más importantes derechos de la sociedad. En nuestro país, desde el gobierno del presidente Benito Juárez, se estableció el *Diario Oficial*, a través del cual, día con día, nos enteramos de las nuevas normas, o de las modificaciones a las existentes. En cada estado y en el Distrito Federal existen también medios de difusión para sus propias disposiciones jurídicas.

Es tan importante la publicidad de las normas (códigos, leyes, decretos, circulares, entre otros) que sin el requisito de publicación no son aplicables.

Son varias las razones para hacer de la publicidad de las normas un requisito de aplicabilidad, pero la más importante consiste en que todos los destinatarios de la ley conozcan sus derechos, para ejercerlos, y sus obligaciones, para cumplirlas. Existe un principio según el cual la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento. De esta manera, nadie puede alegar que no cumple con una disposición por el hecho de no conocerla. Sin embargo, sucede que, al contrario, muchas veces hay derechos que no se ejercen porque no se les conoce.

También existen en el país numerosas instituciones, federales y estatales como son los organismos autónomos, cuyo objetivo consiste en orientar a la población en trámites y gestiones de naturaleza legal. Está pendiente, sin embargo, un mayor esfuerzo de sistematización del trabajo que llevan a cabo esas instituciones, para ofrecer a la población un instrumento efectivo de acceso a la justicia. El excesivo número de formalidades, la complejidad del sistema judicial, la falta de un amplio programa de apoyo a los ciudadanos y la ausencia de una cultura jurídica, hacen que el pleno acceso a la justicia sea una meta todavía por alcanzar.

Ahora bien, sólo en cuanto concierne a la información jurídica, se sabe que en México tenemos enormes carencias. Ni siquiera los cursos de civismo que se imparten en las escuelas son suficientes para satisfacer la necesidad de información en esta materia, porque el derecho cambia con gran frecuencia.

Las modificaciones que se producen en el ámbito jurídico suelen ser necesarias. Esto no

excluye que a veces se omitan las que se requieren, y que se introduzcan algunas que resultan inconvenientes. Pero este es otro tema. El hecho fundamental es que en ninguna sociedad el derecho permanece estático, inmutable. Nuevos problemas, o nuevas soluciones para problemas conocidos, hacen que el legislador procure atender las expectativas y las exigencias sociales a través de reformas a las leyes existentes, o incluso de leyes nuevas.

Ahora bien, el derecho es un instrumento esencial para la convivencia social; las reglas jurídicas son consideradas como el mínimo ético indispensable para asegurar las relaciones entre las personas. Siendo así, es indispensable que las normas que rigen la vida de una sociedad sean conocidas lo más ampliamente posible. El mejor y mayor conocimiento de las normas tiene, en todas partes, una consecuencia directa: consolida el Estado de Derecho.

El conocimiento generalizado de los derechos y de las obligaciones, así como de las prácticas y costumbres a las que se atribuye una función razonable y relevante en la vida colectiva, se denomina cultura jurídica o cultura de la legalidad. En tanto que aumente esta cultura, tenderán a disminuir los comportamientos arbitrarios de la autoridad y de los miembros de la sociedad. Vigilar a la autoridad y sabernos defender ante ella, pero también cumplir con las obligaciones que hayamos contraído con otras personas, es una de las más eficaces formas de consolidar el orden jurídico.

Muchas personas ven la ley como algo distante y difícil de entender. En numerosos casos tienen razón, pero en términos generales el derecho no es sino un conjunto de reglas que derivan del sentido común. Cuando una norma está bien redactada, no tiene por qué ser complicada; la complejidad de ciertas normas resulta en todo caso de la naturaleza de la materia regulada. Eso sucede, por ejemplo, con las disposiciones fiscales, o con muchas que atienden a materias eminentemente técnicas. Pero en general, las normas que mayor interés representan para la mayoría de las personas son de lectura más o menos accesible. Este es el caso de la Constitución federal y de las constituciones de los estados.

En este sentido es altamente recomendable la lectura de la Constitución. A lo largo de los años se han hecho importantes esfuerzos para que el texto constitucional sea lo más accesible posible para el mayor número de mexicanos. Prácticamente han sido utilizados todos los medios que en cada momento han sido considerados de mayor efecto general, para dar a conocer el texto constitucional. En el siglo XIX, por ejemplo, eran frecuentes los folletos denominados “catecismo constitucional”, mediante los que se explicaba el contenido de la norma suprema.

Ocurrió, sin embargo, que en aquella época la desorientación no provino de la falta de esfuerzos por difundir el contenido de las constituciones, sino porque las constituciones mismas presentaron dos problemas: su sustitución era muy frecuente y su aplicación era muy rara.

En cuanto a la actual Constitución, de 1917, se han hecho desde ediciones comentadas hasta explicaciones con el auxilio de caricaturas. El problema ahora consiste en que la Constitución cambia con excesiva frecuencia, y esto impide “fijar” un texto al que se le pueda dar amplia difusión.

Pero ocurre que además de la Constitución, existen numerosas disposiciones que influyen en la vida individual y colectiva de los mexicanos. Y mientras que es posible –y deseable– que el mayor número de personas lea directamente la Constitución, que después de todo es bastante breve, no es fácil que lean una multiplicidad de leyes y códigos, esos sí destinados a ser manejados por expertos.

Ante la necesidad de contribuir a la cultura jurídica, la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, decidieron realizar una serie de trabajos, para explicar de manera accesible distintos aspectos del derecho.

## 11. CONCLUSIONES

La arbitrariedad, la corrupción y la violencia son el alto precio que las sociedades pagan cuando la mayoría de sus miembros no conocen sus derechos y sus obligaciones. Es indispensable que hagamos un gran esfuerzo para superar esa deficiencia.

Hoy en México es posible advertir que las diversas políticas destinadas a blindar los pro-

gramas y las políticas públicas —Transparencia, Rendición de Cuentas, normatividad, participación ciudadana—, sean utilizadas como instrumentos de actividades proselitistas, han ido ganando terreno. Tal cosa no quiere decir que estas prácticas inconvenientes hayan disminuido a niveles deseables.

Todavía se está lejos de evitar que las políticas y los programas gubernamentales sean conducidos ilegalmente con otros propósitos. Sin embargo, durante los últimos años ha habido un avance que, aunque lento y muy heterogéneo, ha sido significativo. En particular la lupa sobre estos temas ha crecido su potencia a nivel federal y una nueva cultura ha comenzado a abrirse camino en la Administración Pública y los diversos órganos del Estado nacional: El Derecho de Acceso a la Información. Por lo pronto, durante el último lustro los temas relativos a la Transparencia y la Rendición de Cuentas han ocupado un lugar prioritario en el debate público y por lo tanto, también de la agenda gubernamental de la Federación.

La política de educación cívica puede ser un instrumento eficaz para asegurar que los recursos públicos expandan efectivamente los derechos. Muy concretamente, en el tema de interés que ocupa a estas reflexiones, la educación cívica habría de ayudar para que los programas y las políticas públicas fortalecieran el derecho del ciudadano a votar libre, informada, secreta, individual e intransferiblemente.

Siguiendo este orden de ideas, la política de educación cívica ha de dirigirse prioritariamente hacia aquellos ciudadanos cuyos derechos pueden enfrentar una situación de manipulación, es decir, de vulnerabilidad social, cultural o económica. En este contexto, la pregunta que se pretendería responder aquí es la siguiente: ¿qué puede hacer la política de educación cívica para que las políticas sociales expandan (y no reduzcan, coarten o limiten) los derechos del ciudadano? O más precisamente, en el marco del proyecto de investigación donde se inscribe este texto, ¿qué podría hacerse desde esta perspectiva para asegurar que las políticas sociales expandan la libertad, la información, la secrecía y el derecho de acceso a la información y su ejercicio.

El derecho de Acceso a Información debe ser formalizado dentro de la Educación Cívica.

Actualmente no existe referencia alguna que el DAIP haya sido incluido como una asignatura dentro los contenidos curriculares en los diferentes niveles educativos. Pero esta materia que es inherente al tema de educación cívica. Otro problema es el poco interés en fomentar la lectura de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Es tarea de diferentes sectores establecer el aprendizaje significativo, y es un tema que ha sido tomado en cuenta dentro del plan nacional de educación, pero ha sido mal ejercido.

El docente debe ser el motor para que los alumnos adquieran las competencias necesarias que les permitan a éstos ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones como mexicanos para que sean institucionalizados derechos como el DAIP.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES. *La educación superior en el siglo XXI*. ANUIES. México, 2000.
- AUSUBEL, David. *La naturaleza de los conceptos*. “Problemas en la adquisición y uso de conceptos”, “Naturaleza del significado genérico”, “Términos conceptuales y contenido cognoscitivo”, “Aspectos relativos al desarrollo de la adquisición de conceptos” y “Factores que influyen en la adquisición de conceptos”, en *Psicología educativa. Un punto de vista cognoscitivo*. Trillas. México, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Lenguaje y funcionamiento cognitivo*, en Desarrollo infantil 3. Aspectos lingüísticos, cognitivos y físicos. Paidós (Psicología evolutiva). México, 1991.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*. Trigésima primera ed. Porrúa. México, 1995.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS. Vigésima ed. Delma. Estado de México, 1994.

- COLL, C. y SOLÉ, I. *Enseñar y aprender en el contexto del aula*, en COLL, C., PALACIOS, J. y MARCHESI, A. *Desarrollo Psicológico y Educación 2*. Psicología de la Educación Escolar. Alianza. Madrid, 2001.
- DÍAZ, BARRIGA, Ángel. *La investigación en el campo del currículo (1892-1992)*, en Memorias del 2do. Congreso Nacional de Investigación Educativa. México, 1993.
- DÍAZ, BARRIGA, A. *Didáctica y currículum*. 1era. Reimpresión 1999. Paidós Educador. México, 1997.
- DÍAZ, Liliانا, SEVILLA FÉLIX, Cristina. *Débiles los valores cívicos entre los jóvenes*. Periódico La Crónica. 2001.
- GIMENO SACRISTÁN, J. *El currículo: una reflexión sobre la práctica*. Morata. Madrid, 1989.
- MERTON, K. Robert. *La sociología de la ciencia*. Paidós. Madrid, 1985.
- MUREDDU TORRES, César. *Formación en Valores*. Revista Reencuentro, núm. 32, 2001.
- RISIERI, Frondizi. *¿Qué son los valores? Introducción a la axiología*. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. *Ética*. Trillas. México, 1989.
- SAVATER, F. *El valor de educar*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. México, 1997.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Plan Nacional de Educación. (2001-2006)*
- VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. Estudio introductorio y compilación. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2005. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

## VI. COMUNICAR PARA FORTALECER EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL LOCAL

SUSANA ALTAGRACIA BRISEÑO QUINTANAR\*

### 1. INTRODUCCIÓN

¿Ha fortalecido verdaderamente la comunicación al Derecho de Acceso a la Información y a la Transparencia Gubernamental en el Estado de Querétaro?

En el periodo que estuve a cargo de la Coordinación de Comunicación Social y Difusión, se pude ver el cambio enorme que se ha dado en beneficio del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP).

Al entrar a la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro (CEIG), se tuvo que trabajar en una Política de Comunicación Social, la cual debía de posicionar al organismo en los Medios Masivos de Comunicación (MMC) y consecuentemente en la sociedad.

Así se realizó una subcomisión de trabajo, se acordó que las ruedas de prensa deberían de ser periódicas (para no perder el espacio que se tenía en los MMC); se acordó utilizar un lenguaje mucho más coloquial, para que la sociedad conociera fácilmente la labor y el trabajo de la CEIG; los boletines deberían de presentar todas las actividades del organismo; también se deliberó quienes (dentro del organismo) deberían de hacer las declaraciones ante los MMC; y cuándo nos deberíamos de reunir la subcomisión de Comunicación Social para ver las estrategias que se deberían hacer para tener una imagen ante los MMC y la sociedad, de Transparencia, veracidad y objetividad.

A partir de haber logrado una Política de Comunicación Social, se prosiguió a llevarla a cabo en el ejercicio.

Hoy, vemos un resultado muy positivo, como es el incremento de 900% en las notas de la CEIG y el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información en los periódicos del Estado de Querétaro.

Aunque también nos hemos encontrado con obstáculos para la difusión del DAIP, como es el poco presupuesto que se nos destina y el precio elevado de los MMC.

Sin embargo, eso se ha resarcido con colaboraciones gratuitas que los medios nos han otorgado como es el caso de Visión 10, Radio Centro y Radio Capital, que cada quince días nos dieron un espacio de 5 a 20 minutos para exponer diferentes temas y actividades de la CEIG, y el periódico *AM* que nos permitió publicar una colaboración cada 8 días.

### 2. DESARROLLO

La Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) surge el 1 de abril de 2003, en el Estado de Querétaro; una de sus misiones era (y sigue siendo) difundir el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) en toda la sociedad residente en este Estado.

---

\* Licenciada en Periodismo y Comunicación por la Universidad Autónoma de Querétaro, excoordinadora de Comunicación Social y Difusión de la CEIG.

Para lograr permear a la sociedad de esta nueva cultura del DAIP, se requería de una herramienta que fortaleciera al interior y al exterior, a la institución y dicho derecho, esto era la Política de Comunicación Social. Documento que le daría vida al organismo entre la toda la sociedad en general.

### 2.1. POLÍTICA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

En la Política de Comunicación Social se debía plasmar el mensaje principal que tiene este organismo público autónomo ciudadanizado que vigila, defiende y difunde el DAIP; este mensaje es de Transparencia y que estamos a favor de que se entregue la información solicitada, siempre y cuanto no se trate de información reservada o confidencial.

La Política de Comunicación Social se integró de criterios flexibles y generales a observar por los funcionarios de la CEIG, con la finalidad de asegurar la transmisión clara, precisa y oportuna de los mensajes institucionales y en caso necesario ofrecer respuestas consistentes y oportunas respecto de los temas que le atañen, construyendo un vínculo eficiente entre los medios de comunicación y la sociedad con la institución.

La información que se difundiría a los medios de comunicación o a la sociedad en general, ya sea en ruedas de prensa, discursos o boletines; debería de ser, objetiva, dinámica y veraz.

Una vez logrado lo anterior, se seleccionó a un grupo de trabajo para la planeación de la Comunicación Social, denominado Subcomisión de Comunicación Social que:

- Define los contenidos de cualquier instrumento de comunicación social;
- Define la línea discursiva respecto de un tema específico;
- Asegura una reacción expedita y oportuna ante situaciones imprevistas y de riesgo;
- Evalúa la cobertura de los medios de comunicación y;
- Evalúa el impacto social de la cobertura de los medios de comunicación.

La Subcomisión de Comunicación Social se integró por:

- Comisionado Presidente;
- Comisionado Secretario;
- Comisionado;
- Secretario Ejecutivo y;
- Coordinadora de Comunicación Social y Difusión.

Se determinó hora y fecha para las reuniones de esta subcomisión, éstas se podrían suspender siempre y cuando no hubiera temas a tratar, sin embargo en caso de suscitarse un acontecimiento, referente a esta área, se deberá informar y convocar a sesión extraordinaria, la cual debería ser citada en cualquier momento por el Comisionado Presidente y en su ausencia por el Secretario Ejecutivo.

La participación de los comisionados sería para establecer los contenidos y la línea discursiva de los mensajes de la Comisión, siendo la Secretaría Ejecutiva a través de la Coordinación de Comunicación Social y Difusión responsable de la ejecución de las decisiones; elaboración y actualización de los mensajes institucionales.

El *quórum* se constituiría con la presencia de un Comisionado, el Secretario Ejecutivo y la Coordinadora de Comunicación Social y Difusión.

El siguiente punto en la Política de Comunicación Social era elegir a un vocero, para que los mensajes que se transmitieran (siempre y que no hubiese un Comisionado presente) fueran acordes a la Política de Comunicación Social, esta función recaería en el Secretario Ejecutivo, persona que tiene el conocimiento de todo lo que acontece en la Comisión.

Las declaraciones ante los medios de comunicación serían realizadas exclusivamente por los comisionados, sin embargo, en ausencia de éstos las podría realizar el Secretario Ejecutivo.

Para no alejarnos de los temas relevantes para la labor de la CEIG, se consensó que los únicos temas que se podrían difundir en los MMC serían:

- Derecho a la Información;
- Transparencia;
- Rendición de Cuentas;
- Combate a la Corrupción;
- Participación ciudadana;
- Actividades de la CEIG;
- Protección de Datos Personales y;
- Archivos Públicos.

En ningún caso deberían reflejar un posicionamiento político, religioso, ideológico, discriminatorio o cualquier otro que polarice el debate.

#### 2.1.1. IMAGEN INSTITUCIONAL

Para que todo lo que se realice en la CEIG, en cuestión de imagen institucional, se pusieron los siguientes tres puntos:

- Los servidores públicos de la CEIG, se conducirían con responsabilidad, honestidad, puntualidad, respeto y ética; sin que esto significara falta de técnica protocolaria o jurídica.
- Todos los diseños deberían ser elaborados preferentemente y tomando en cuenta la imagen institucional a través del área de diseño de la Coordinación de Comunicación Social y Difusión.
- Se proyectaría un organismo autónomo, fuerte e incluyente que transparentara los recursos públicos que le son asignados en sus decisiones, respetuoso de la legalidad y confiable en la protección del derecho de toda persona para acceder a la información pública.

#### 2.1.2. RUEDAS DE PRENSA

Referente a las ruedas de prensa, la relación con los medios de comunicación siempre sería respetuosa y bajo los principios de publicidad de la información, libre expresión, trato igual, objetividad y veracidad.

La Coordinadora de Comunicación Social y Difusión sería la responsable de la logística, así como de atender a los medios de comunicación, entregar los boletines y registrar a los representantes de los medios de comunicación asistentes.

La línea discursiva y el contenido de los boletines deberían ser definidos por el Grupo de Trabajo de Comunicación Social.

La Coordinadora de Comunicación Social y Difusión sería la responsable de elaborar los boletines.

En todos los casos los boletines deberían ser aprobados por el Secretario Ejecutivo.

Los boletines serían elaborados cada que hubiera un evento o cuando lo decidiera la Subcomisión de Comunicación Social y Difusión.

Cualquier solicitud de entrevista o información para los medios de comunicación debería ser solicitada a través de la Coordinación de Comunicación Social y Difusión.

Toda entrevista debería ser grabada por la Coordinadora de Comunicación Social y Difusión.

Por todo lo anterior en la Coordinación de Comunicación Social recaería lo siguiente:

- Ningún servidor público de la CEIG, con excepción de los comisionados y Secretario Ejecutivo, podría hacer declaraciones ante los Medio Masivos de Comunicación en nombre de esta institución.

- La Secretaría Ejecutiva, la Dirección Jurídica y la Dirección de Capacitación, informarían de los eventos que tuvieran en los que requiriesen la participación de los comisionados, a la Coordinadora de Comunicación Social y Difusión, para que realizara lo conducente invitando a los medios de comunicación.
- La Coordinación de Comunicación Social y Difusión, apoyaría a todo servidor público de la CEIG que participe en actos públicos donde estén presentes los medios de comunicación.
- Con aprobación del Pleno y de la Presidencia de la CEIG, la Coordinación de Comunicación Social y Difusión realizaría las aclaraciones o precisiones a los medios de comunicación, incluso cuando se trate de referencias personales a alguno de los funcionarios del organismo.
- La Política de Comunicación es flexible y estará sujeta a los casos particulares, por lo que todo lo no previsto sería resuelto en la sesión de la Subcomisión correspondiente.
- A todas las actividades de la CEIG serían invitados los Medios Masivos de Comunicación.

## 2.2. REFORZAMIENTO DEL DAIP Y LA CEIG GRACIAS A LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Con esta Política de Comunicación Social se reforzó en estos dos años el DAIP en el Estado de Querétaro, ya que los medios de comunicación ya identifican cuál es la labor de la CEIG, sus representantes, y lo más importante, cada día son más los comunicadores y periodistas que ejercen su DAIP en Querétaro.

Citaré algunas de las notas locales que se han publicado en los periódicos gracias a este reciente y primordial Derecho y a la CEIG:

- “Sobresale la UAQ por su transparencia”, Ángeles Ocampo, *AM*, 8/11/07.
- “UAQ- transparencia”, Carlos Jiménez, *Noticias*, 7/11/07.
- “Avanza la UAQ en transparencia”, Ricardo Morales, *AM*, 9/11/07.
- “Rendición de Cuentas”, Gerardo Sosa, *Diario de Querétaro*, 30/11/07.
- “Clasifican como reservada información de Acueducto II”, Estrella Álvarez, *El Corregidor*, 23/10/07.
- “Tiene Querétaro Gobernador viajero”, Fernando Paniagua, *Reforma*, 15/10/07.
- Entre muchas otras.

Hasta la fecha en que se realizó este ensayo, enero de 2009, son un total de 628 notas referentes al Derecho de Acceso a la Información Pública y la CEIG<sup>1</sup>.

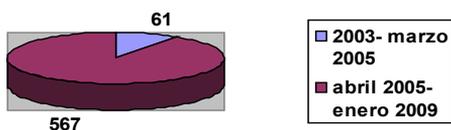
De esta cantidad de notas publicadas, 61 son antes de que se apoyara la difusión en la Política de Comunicación Social, es decir, de abril de 2003 a marzo de 2005.

A partir de marzo del 2005 a noviembre del 2007 se presentaron 567 notas en periódicos.

Esto es un vivo ejemplo de que con apoyo de la Política de Comunicación Social se logró superar en 900% al periodo 2003-2005.

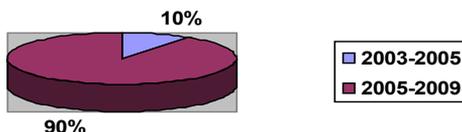
<sup>1</sup> 1 de abril de 2003 a enero de 2009.

## Notas periodísticas antes y después de la Política de Comunicación Social



Esto da un total de 628 notas periodísticas en casi 6 años. En la primera administración se tuvo 10% del total de notas periodísticas que se han publicado referentes a los temas en los que trabaja la CEIG y el 90% restante fue después de que se realizó la Política de Comunicación Social de la CEIG.

Porcentaje de las notas periodísticas antes y después de la Política de Comunicación Social de la CEIG.



Los reporteros, periodistas y comunicadores, se han dado cuenta que la información que consiguen pidiéndola mediante una solicitud de información la tendrán de primera mano y fidedigna.

Ahora, es de estos profesionales, de quienes depende realizar una nota o reportaje completo, confiable, objetivo, accesible y comprensible; para que la sociedad en general esté informada correctamente de lo que acontece en el gobierno (sujetos obligados por la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* [LEAIG]: los 3 poderes del Estado, partidos políticos, organismos públicos autónomos y municipios).

Pero en el Estado de Querétaro no ha sido fácil comunicar el DAIP, pues nos hemos encontrado con la cultura de la opacidad que se encuentra enraizada desde muchos siglos atrás. Edmundo González Llaca, en su obra *Corrupción Patología Colectiva*, indica que desde tiempos de los aztecas la corrupción estaba inmersa entre nosotros.

En Querétaro tenemos tan solo 5 años 9 meses con esta nueva cultura de la Transparencia, rompiendo con el paradigma de que lo único que se hace en gobierno es malversación de dinero.

### 2.3. BARRERAS QUE OBSTACULIZAN LA COMUNICACIÓN DEL DAIP Y LA TRANSPARENCIA

#### a) Apatía

Nos hemos encontrado con una sociedad apática. Personas que no se interesan por lo que pasa fuera de su entorno diario. Lo que ellos no saben es que todo, todo lo que sucede en las entidades públicas nos afecta o beneficia, ya que las malversaciones de dinero, sale del erario público, a través de nuestros impuestos.

#### b) La cerrazón de las autoridades

Hace casi seis años del surgimiento del DAIP; nos encontramos con esta nueva cultura de la Transparencia y de darles a conocer a los funcionarios públicos que ellos NO son los dueños de la información que generan, pues es del pueblo quien les paga su salario. Por consecuencia, es el pueblo el dueño de esa información que se genera en el gobierno como: documentos, CD's, fotografías, cassetts, videos, y todo el material que se realiza en las entidades públicas.

#### c) El trámite para solicitar información

Se ha analizado la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro* (LEAIGEQ), y se ha definido que el tiempo para la contestación de la petición es de los más largos a nivel nacional.<sup>2</sup> Los solicitantes se enfrentan, después de realizar la solicitud de información en forma DIRECTA en la Unidad de Información, a esperar hasta 15 días naturales para que les entreguen la información solicitada.

Después de esos 15 días naturales, en caso de que el solicitante crea que se haya vulnerado su DAIP, no contestándole en el tiempo que marca la LEAIGEQ, que considere falsa la información o que se les haya omitido información; debe acudir a la CEIG a interponer el recurso de revisión, esto les llevará otros 20 días.

Con todos estos trámites, los solicitantes se desaniman, sin seguir todos los trámites y por ello, en el primer intento, desertan a ejercer este importante Derecho.

Algunos lectores preguntarán que tiene que ver el trámite con la difusión del DAIP, pues tiene mucho que ver porque aunque se difunda este Derecho, mediante campañas de publicidad, las personas que se desaniman con el tiempo de entrega, harán promoción de que este derecho no sirve y que es sólo una utopía esto del Acceso a la Información Pública.

### 2.4. OTRAS ACCIONES PARA LA DIFUSIÓN DEL DAIP

Los aliados más importantes para la difusión de este Derecho, sin lugar a duda han sido los Medios Masivos de Comunicación, sin embargo, hemos utilizado otros programas para tener un impacto más fuerte como son:

**Gaceta.** En esta Gaceta se difunden las actividades de la CEIG, así como entrevistas y colaboraciones para conocer las opiniones de diferentes actores de Querétaro, tanto políticos, como investigadores, profesores, sociedad civil, etcétera.

Esta gaceta se distribuye en el Estado de Querétaro, en los organismos garantes del Derecho de Acceso a la Información en el país, en las escuelas y universidades de todo México.

Volantes con diferentes textos los cuales en las partes traseras contienen el diseño de la solicitud de información para que en ese mismo volante se solicite información al sujeto obligado que deseen.

**Colaboraciones.** Existen algunos medios de comunicación en Querétaro, los cuales tiene voluntad para apoyar a la CEIG y a sus temas (Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información), por ello nos dan un espacio gratuito en los noticieros

<sup>2</sup> Con la reforma que se dará a la LEAIGEQ, como lo marca el artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de julio de 2007.

como: Radio Capital en “Noticiarios al Instante” los lunes cada 15 días, nos otorgan entre 15 y 20 minutos. Radio Centro en “Noticentro Hoy” en donde la colaboración es también cada 15 días en jueves, y al igual nos otorgan entre 15 y 20 minutos, en ocasiones se ha extendido hasta en 35 minutos las colaboraciones. En televisión, Visión 10 “Noticiero Matutino” en el cual nos otorgan 5 minutos cada quince días. Periódico *A.M.* nos dan un espacio cada semana, para publicar una colaboración de entre 1 a 3 cuartillas cada sábado.

Las colaboraciones de los medios electrónicos las realizan únicamente los tres comisionados, las colaboraciones de *A.M.* las realizamos: comisionados, directores y coordinadores de la CEIG.

**Artículos de promoción.** Se realizaron paletas y pulseras con la Familia Lupa-Sos, la cual incluye a quien hace solicitudes de información a esta Familia.

**Radionovelas.** A la fecha se han producido 2 capítulos de radionovela. Ya se tiene el guión de otro capítulo para que se transmita en estaciones locales de los municipios serranos, además de diferentes espacios donde nos apoyen con transmitirlo.

**Campañas de publicidad.** A la fecha se han realizado tres campañas de publicidad. De las cuales se han transmitido en medios de comunicación económicos, pero que tienen mucha audiencia; de hecho en la última campaña de publicidad denominada “Pregúntales”, los medallones en los camiones fueron totalmente gratis gracias a MAXBUS, quienes nos prestaron camiones para promocionar el DAIP.

**Libros.** Se han publicado cuatro libros, uno del “1er Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información” y el “3er Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información”, “4to Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información” y “Reforma al Artículo 6º Constitucional, sus alcances e impactos en los gobiernos locales”, los cuales se revisaron, mandaron imprimir y distribuir, en las bibliotecas y personalidades tanto en el Estado de Querétaro como a nivel nacional.

Cabe destacar que esta publicación se desprende de los 3 primeros lugares de los premios antes mencionados, siendo una actividad pionera en Querétaro y que ahora se realiza en otras partes del país, como es el caso del “Premio Regional de Ensayo sobre Transparencia y Acceso a la Información”, organizado por la COMAIP Centro-Occidente.

Estos son sólo algunos programas que se han realizado en la CEIG para comunicar el DAIP y la Transparencia en el Estado de Querétaro

### 3. CONCLUSIONES

Lo que he plasmado a lo largo de este ensayo se puede traducir, en que la comunicación ha sido cimiento para fortalecer el DAIP y la Transparencia, no solo en Querétaro sino a nivel nacional.

Cada una de las actividades que se han realizado en la CEIG para difundir el DAIP, en primer lugar, la Política de Comunicación Social, para conocer hacia donde se debería de dirigir la comunicación en el organismo; después, la relación tan estrecha con los MMC, siempre respetando los espacios de cada uno; la constante presencia de la CEIG en los MMC con actividades relevantes en cuestión de Acceso a la Información en el Estado; las ediciones impresas de volantes, gacetas y libros; han beneficiado el DAIP que finalmente es nuestro objetivo como organismo.

La CEIG todavía requiere trabajar fuertemente permeando esta cultura en los funcionarios públicos y en la sociedad, pues aunque se está dando una apertura por parte de las autoridades para entregar la información pública todavía se requiere que se abran más las puertas de la información para que la sociedad se convenza de que es una realidad este Derecho; y por

parte de la sociedad, se debe quitar la apatía, incitándola a que sea más participe en su entorno siendo un “agente de cambio” para mejorar su vida, pues vigilando a las autoridades se puede evitar la malversación del erario público, ejerciendo los recursos para obras o programas que verdaderamente puedan beneficiar a un mayor sector de la población.

El objetivo para el siguiente año en la Coordinación de Comunicación Social y Difusión, es permear a más reporteros, periodistas y comunicadores a que ejerzan su DAIP, y que la información con la que generan sus notas diarias las tengan mediante este Derecho, con documentos oficiales e información fidedigna y no con información recaudada de comentarios o indagatorias que en ocasiones no son tan precisas.

La comunicación seguirá fortaleciendo el DAIP y la Transparencia en la Gestión Gubernamental, y por ende, este Derecho no puede dar un paso atrás sino al contrario se le pueden augurar excelentes resultados.

## VII. CALIDAD Y OPORTUNIDAD EN LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

NOHEMY GUILLÉN SANDOVAL\*

En el Estado de Querétaro, con la publicación en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga* de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* (LEAIG), el 27 de septiembre de 2002 y a partir de la vigencia de dicha ley (1 de abril de 2003), todas las personas tienen el derecho de acceder a la información pública generada, administrada o que conserven, esté en posesión o depósito de las entidades gubernamentales o de interés público (instituciones de gobierno y las no gubernamentales que ejerzan gasto público, reciban subsidio o subvención, respectivamente).

La Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) en el Estado de Querétaro, es el organismo encargado de vigilar el cumplimiento de la LEAIG y garantizar el efectivo ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), y por ello, en el año de 2006 impulsó un estudio de investigación a través de su Dirección de Capacitación y Vinculación Ciudadana, denominado “Seguimiento de Solicitudes de Información (SESOI)”,<sup>1</sup> con el objetivo de monitorear la calidad de la información que entregan los sujetos obligados y la atención que dan al solicitante, cuyos resultados fueron bastante positivos y deseo ahora retomarlo para efectos del presente artículo de una manera muy general, por lo que los interesados a fondo en el mismo deberán remitirse a éste; así mismo, me apoyo en la experiencia personal de la que escribe en virtud de los cargos desempeñados en la CEIG a partir del 2005 a 2009, y que en muchos de los casos pude conocer debido al contacto personal con la sociedad en general, el sector académico (nivel licenciatura) y servidores públicos de la Administración Pública estatal y municipal en todos sus niveles, a través de capacitaciones en donde se les brinda una plática informativa en lo esencial sobre el procedimiento de Acceso a la Información y del deber de los servidores públicos frente a este derecho, además, por los proyectos de resoluciones definitivas<sup>2</sup> emitidas por la CEIG, las orientaciones y asesorías en este rubro en las que participé.

Así pues y a seis años de la vigencia de este derecho en el Estado, aún subsisten diversas dificultades para los solicitantes de la información pública, obstáculos que han tenido que encarar y que aquí solamente trataremos dos de ellos, estos son, sobre la calidad y oportunidad en la entrega de la información pública, cuya problemática no es propia y exclusiva del Estado de Querétaro, sino también de otros estados del país que han implementado una Ley de Acceso a la Información Pública; lo anterior debido a que no soy investigadora y a que sola-

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Fue Subdirector de capacitación de la CEIG.

<sup>1</sup> La descripción del proyecto, su desarrollo, las variables aplicadas, los resultados, las observaciones y consideraciones finales, así como los anexos que lo conforman, se encuentran en el archivo de la CEIG, en diversas carpetas que se identifican como SESOI.

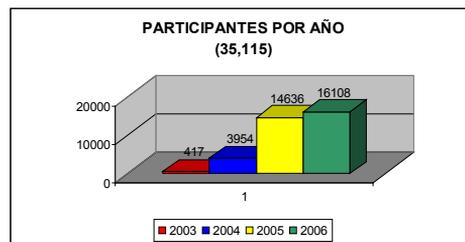
<sup>2</sup> Son las derivadas del recurso de revisión, medio de impugnación para el solicitante de información cuando no se le entrega la información dentro del plazo legal, que la autoridad no dé respuesta en dicho plazo, o la entregue incompleta o diferente a la requerida —Capítulo Sexto del Recurso de Revisión de la LEAIG.

mente se me requirió tratar al respecto a través de un ensayo o artículo, optando por el segundo.

Desde mi punto de vista, la gran mayoría de las respuestas a las solicitudes de información adolecen de calidad y oportunidad en la información, pudiendo influir para ello por una parte, que el particular no conoce el procedimiento que señala LEAIG para ejercer su derecho eficazmente, y por otro lado, los sujetos obligados no cuentan con los conocimientos bastos sobre sus obligaciones frente a este derecho, aunado a que no tienen una infraestructura que les permita dar respuesta a las solicitudes de información que se les presentan en los términos requeridos, de una manera clara y comprensible, de conformidad con lo que estipula no sólo la LEAIG y su Reglamento, sino la propia Carta Magna en sus artículos 14 y 16, y demás disposiciones aplicables relacionadas con el procedimiento para la entrega de la información.

Es verdad que de acuerdo al Derecho Comparado en materia de Acceso a la Información Pública, para que logre permear este derecho en la sociedad en general y en los sujetos obligados es necesario que se den cambios drásticos en ambos, “es claro que la cultura de la legalidad en general y la cultura de la apertura informativa, en particular, no se transforman de la noche a la mañana por mandato de la ley” (Ernesto Villanueva, 2005), y que para lograr el éxito de las leyes en esta materia deben converger además varios factores, como la participación ciudadana y la voluntad del servidor público para transparentar sus actos; Cabe mencionar también que “en la mayoría de los países del mundo la sociedad civil ha jugado un papel primordial en el establecimiento y puesta en marcha de la legislación que permite el acceso a la información. Las experiencias de Europa Central y Oriental (artículo 19, 2004), así como de América Latina, lo demuestran (Villanueva, 2004)” (John Ackerman e Irma Sandoval, 2005); sin embargo, pareciera que ni la sociedad ni las entidades gubernamentales están dispuestas a adentrarse en este complejo paso hacia la transparencia y la rendición de cuentas, ya que ambas partes muestran poco interés en el tema, en el sentido de que no obstante que se les ofrece por la CEIG, de manera personal o vía telefónica, la plática informativa gratuitamente, pero no existe la apertura para recibirla.

Tanto solo de abril del 2003 (fecha en que entró en funciones la CEIG) al 2006, recibieron la capacitación informativa 35,115 personas,<sup>3</sup> concentrándose el mayor número en la región Querétaro, de acuerdo a la siguiente gráfica<sup>4</sup>:



<sup>3</sup> En total a la fecha se han capacitado 39,365 personas, las cuales están divididas en sector social (organizaciones civiles, asociaciones de colonos, partidos políticos, padres de familia), sector educativo (tanto en instituciones públicas como privadas, a nivel licenciatura, posgrado y maestría) y servidores públicos (estatales y municipales de todos las jerarquías); todas estas presentaciones o capacitaciones están avaladas con un informe que contiene fotografías del evento y registro de asistentes; en dichas pláticas informativas se les hace saber sobre los beneficios que tiene el ejercer este derecho y cómo lo deben ejercer, en el caso de los servidores públicos, sobre la necesidad de transparentar sus acciones y rendir cuentas a la sociedad, así como su deber de respetar este derecho entregando la información que les soliciten en términos de la LEAIG; y se imparten de manera permanente.

<sup>4</sup> Información tomada del 6º Informe Anual de la CEIG, que aparece en la página [www.ceigqro.org.mx](http://www.ceigqro.org.mx), dentro de las obligaciones de transparencia.

Y en el caso del 2007, éstas son las estadísticas:

DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y VINCULACIÓN CIUDADANA 2007

SECTORES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
SOCIAL	23	38	0	0	0	52	0	0	19	0	2	0	134
EDUCATIVO	535	629	0	0	75	156	300	0	34	313	484	0	2526
SERVIDORES PÚBLICOS	0	0	0	0	0	21	140	150	151	148	963	7	1580
TOTAL	558	667	0	0	75	229	440	150	204	461	1459	7	4250

Para adentrarnos en el tema, planteo las siguientes preguntas a las cuales trataré de dar respuesta en la medida de mis posibilidades: ¿qué es la calidad y la oportunidad de la información o qué debemos entender por calidad de la información y oportunidad de la información?, ¿cómo se relaciona la calidad y oportunidad de la información con el DAIP? y, ¿qué importancia tiene la calidad y oportunidad de la información?

Primeramente, debemos identificar qué es la calidad, y en su conjunto respecto de lo que nos interesa: qué es la calidad de la información. Como la calidad no puede definirse fácilmente, por ser una apreciación subjetiva, por ende, es necesario fijarla de acuerdo al contexto que se esté considerando, por ejemplo, *la calidad del servicio postal, del servicio dental, del producto, de vida, etcétera, así entonces, podemos precisar que la calidad es la capacidad de un producto o servicio para satisfacer las necesidades del cliente o usuario.*

La Real Academia Española, da diversas definiciones para el término, entre otros, cita: 1. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor (esta tela es de buena calidad). 2. Buena calidad, superioridad o excelencia (la calidad del vino de Jerez ha conquistado los mercados).<sup>5</sup>

A mi juicio la calidad de la información, es aquella que permite satisfacer plenamente al solicitante en su contenido y forma como se le presenta, cubriendo sus expectativas por la excelencia misma de la información, en claridad y precisión (entendible y exacta).

Por lo que ve a la oportunidad de la información, y en esta misma tesitura, tenemos que oportunidad *es el momento propicio para algo; y oportuno: que se hace en el momento apropiado,*<sup>6</sup> de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española; por lo tanto, y aplicado al entorno del ejercicio del DAIP, la oportunidad de la información debiera consistir en que dicha información se entregue en el momento en que se está requiriendo, pero como las condiciones aún no están dadas para ello,<sup>7</sup> al menos debe entregarse entonces dentro de un plazo razonable, de acuerdo a la naturaleza de la misma; aquí cabe realizar una acotación en el sentido de que si bien es cierto la LEAIG señala en sus artículos 22 fracciones III y IV, que deberá entregarse la información solicitada en un término no mayor de veinte días naturales y que cuando por la naturaleza de la misma no pueda proporcionarse en dicho término, podrá entregarse dentro del plazo de treinta días hábiles, en ambos casos, contados a partir de la fecha de solicitud de información; asimismo, que los servidores públicos en general, ya sea como lo hemos dicho anteriormente, por desconocimiento de la ley de la materia, de entrada, o por la idiosincrasia tradicional sobre los quehaceres en la administración pública en donde todavía impera la secrecía, la discrecionalidad y la opacidad, en ocasiones no pro-

<sup>5</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Calidad> (11 de diciembre de 2007).

<sup>6</sup> <http://www.wordreference.com/definicion/oportunidad> (11 de diciembre de 2007).

<sup>7</sup> No se cuenta con una Ley General de Archivos, por ende, no se encuentra organizada la información como debiera ser; Tampoco existe una Ley sobre Datos Personales, para proteger a los particulares sobre su información privada; la LEAIG no dispone sobre el ejercicio de este derecho vía correo electrónico, y consecuentemente recibirla por este medio como a nivel federal, en este último caso con la reforma al artículo 6º constitucional del 20 de julio del 2007, todos los sujetos obligados deben contar con medios electrónicos, pero eso será hasta dentro de 2 años contados a partir de dicha reforma.

porcionan la información dentro del plazo que marca la ley, en otras sí lo hacen dentro del plazo legal, pero se esperan sin mayor sentido a que transcurra justamente el último día, de esos veinte días naturales para ofrecerla, aunque tenga la información en ese momento, o al segundo, tercer o cuarto día, haciendo su propia argumentación de la LEAIG, señalando que ésta dispone que tienen 20 días naturales para entregarla, cuando del texto del artículo anteriormente señalado se aprecia que debe proporcionarse en un término no mayor a veinte días, lo cual se traduce en que debiera darse la información al momento mismo de solicitarse, al primer día, al segundo, al tercero, etcétera, pero que no transcurran esos treinta días naturales; esto sucede en el mejor de los casos, en otro es que la entreguen incompleta o diferente a lo solicitado; reitero, el ideal sería que los servidores públicos otorgaran la información en el momento mismo que se les pide.

Cabe aclarar que la LEAIG no dispone expresamente en sus 42 artículos y 6 transitorios (menos en su reglamento) la obligación de entregar la información con un mínimo de calidad, de ahí que sea una excusa para los sujetos obligados la entreguen como mejor les parezca y sin tomar en cuenta los términos en que el particular la está solicitando.

En este orden de ideas, la calidad y oportunidad de la información se vincula con el DAIP, de la siguiente manera:

- En cuanto a la calidad, deben tomarse en consideración tres aspectos:
  - a) Atendiendo a la respuesta, que la información requerida sea realmente la que solicitó el particular y que la misma se encuentre completa.
  - b) Para el caso de que no se entregue la información, los servidores públicos deben utilizar los argumentos suficientes que encuadren en las hipótesis de la LEAIG, como excepciones a este derecho (información pública confidencial e información pública reservada),<sup>8</sup> y justificar el por qué no se dio; o en su caso, en este mismo sentido explicar por qué se entrega parcialmente.
  - c) Sobre la fundamentación y motivación, en donde las autoridades tienen el deber en todos sus actos que emiten observar los artículos 14 y 16 constitucional, amén de las demás disposiciones normativas básicas relacionadas con el acto en concreto.

En dichos aspectos todavía se encuentran deficiencias, pues los servidores públicos en materia de Acceso a la Información Pública se están limitando a entregar lo que ellos creen que se solicitó, por supuesto sin tomarse la molestia de preguntar si se está satisfecho o no con ello.

De igual forma, no realizan las prevenciones necesarias al particular dentro del plazo legal para su entrega, para que aclare, corrija o amplíe su solicitud,<sup>9</sup> y así darle el trámite requerido, pero la autoridad no lo hace, dejando transcurrir hasta el último día del plazo legal, y le responde que no se le da respuesta a su solicitud por que no era claro ni preciso, lo que a todas luces es contrario a la LEAIG.

Otras veces emiten respuesta sin fundar ni motivar su actuar, pues les generaría más trabajo, lo que sí se entiende ya que finalmente ése es su trabajo como servidor público, simplemente se limitan a decir que no se la pueden entregar y punto, otros se lucen un poco más y señalan algunos artículos de la LEAIG que no tienen relación con su respuesta negativa a no proporcionarla, lo que denota su franca voluntad para entregar la información y su falta de capacidad legal para responder de acuerdo a las normas jurídicas aplicables.

<sup>8</sup> Son las limitantes a este derecho, la información pública confidencial relativa a los datos personales de todos los individuos en general, conformados por el nombre, domicilio, teléfono, ideologías, estado de salud físico y mental, patrimonio, etcétera, información protegida por el derecho a la privacidad, y la información pública reservada que sólo por un tiempo determinado (hasta 12 años) no puede ser conocida por los particulares, en razón de que si se da a conocer se causaría un daño con su divulgación, daño que debe ser mayor al interés público de conocer la información, por ejemplo la que comprometa la seguridad del Estado o la seguridad pública como pudiera ser el tratar de conocer el calibre de arma de fuego de algún elemento de policía (Artículos 3, fracción II, VII y IX y 14, 15, 16, 17 y 18 de la LEAIG).

<sup>9</sup> Artículo 22 fracción II de la LEAIG.

En otros casos se entrega la información incompleta o hasta diferente a lo pedido,<sup>10</sup> y aunque todo esto es motivo de recurso de revisión ante la CEIG (al que ya hicimos referencia), los particulares prefieren no adentrarse en más trámites administrativos para allegarse de la información, y simplemente ya no la piden y cuando deciden inconformarse, están fuera del plazo legal para hacerlo valer,<sup>11</sup> cuando se les explican las razones del por qué no procede su recurso de revisión y se les alienta que vuelvan a presentar su solicitud<sup>12</sup> para que en el supuesto de que nuevamente no les entreguen la información o se presenten cualquiera de las hipótesis que marca la ley para interponer el recurso de revisión, ahora sí acudan a la CEIG dentro del plazo que marca la ley, y la verdad es que la cara del particular cuando escuchan todo esto, *es como diciendo: entonces para que están ustedes, o voy a perder más tiempo y lo que necesito es ya mi información*; al respecto debo decir que algunas de estas personas tienen un nivel académico más alto (profesionistas), y ellos sí lo externan, pero los demás no, se conforman y se van, y no los volvemos a ver; y finalmente en ambos casos optan por lo más fácil, no solicitar la información.

Actitud que no resuelve nada, pues si ya nos hemos animado como particulares a ejercer este derecho, se debe agotar todo el procedimiento hasta allegarse de la información, tope donde tope, y así, mostrarles o enseñarles a las autoridades que deben respetar este derecho, e irlos acostumbrando a entregar tal y como estamos pidiendo la información; no es fácil, pero alguien tiene que comenzar. De igual forma, influyen en los supuestos que hemos comentado en el párrafo anterior, que el particular solamente conoce que cuenta con el derecho de solicitar información pública, pero no sabe cómo pedirlo, en dónde presentar el escrito de solicitud de información, cuáles son los requisitos mínimos que debe contener dicho escrito, el plazo en que le van hacer entrega de la información o a dónde acudir si no se la entregan, o si se la entregan incompleta o diferente, y así nada más, solicitan la información, y es cuando el sujeto obligado,<sup>13</sup> aprovechándose de esa circunstancia, con la mentalidad de que si no sabe el particular, entonces ellos no tienen por qué orientarlo y dicen que no es su competencia o no está dentro de sus funciones, idea que es totalmente falsa, y como lo manifiesto dentro de las capacitaciones que ofrezco a los servidores públicos, que nuestro deber como tal es justamente servir al particular cuando éste nos aborda, agotando todos nuestros conocimientos y las herramientas para auxiliarlo y orientarlo hasta lograr, si se puede, la finalidad que busca, pues nos debemos a ellos como lo señalan los vocablos “servidor público”, nuestro trabajo es servir al público.

Pero educar al particular en todos esos casos para solicitar la información, no ha sido fácil, pues cuando llegan a la CEIG para orientarlos creen que con externar su molestia por no haber recibido la información que solicitaron mal, es decir, no acorde al procedimiento de acceso a la información (artículo 22 LEAIG), algunos se molestan y se van, otros pocos, lo intentan nuevamente y cuando reciben la información con una mala calidad y en tiempos excesivos (cuando tienen que llegar hasta recurso de revisión en la CEIG), hacen que se inhiba su inquietud por volver a ejercer este derecho.

La importancia que tiene la calidad y oportunidad en la entrega de la información, es que en mucho depende que estos requisitos se cubran en su totalidad para que realmente se eficiente el Derecho de Acceso a la Información Pública, el tener acceso a información clara y precisa resulta para la sociedad trascendental ya que, de esta manera, podrá accionar este derecho de manera cotidiana con la certeza de que recibirá información que es sencilla de comprender y que podrá utilizar para los fines que pretende. Ciertamente hemos tenido importantes avances en materia de Acceso a la Información Pública al regularse en nuestro Estado, y al elevarse

<sup>10</sup> Ver carpeta número 54 del SESOI, resultados y análisis, página 15 en adelante.

<sup>11</sup> Dentro de los 15 quince días hábiles siguientes en que se haya notificado el acto o resolución impugnada, artículo 36 fracción I de la LEAIG,

<sup>12</sup> Pues como sabemos se trata de un derecho imprescriptible, que podemos ejercer cuantas veces se deseemos, aun cuando se trate de la misma información y la autoridad tiene el deber de entregármela.

<sup>13</sup> Dicho sea de paso que no existe una franca cooperación de su parte y hacen todo lo posible humana y jurídicamente por no entregar la información.

a rango constitucional y considerarse por ende, como un derecho fundamental, pero todavía existen muchas deficiencias al tratar de acceder a la información pública; de qué le sirve al particular encontrar un mundo de información en páginas *web*, de los sujetos obligados o que éstos le entreguen miles de copias simples que se relacionan con la información que solicitó, o que le permitan la consulta de la información con el agregado de que solamente es por un tiempo límite y en un día determinado (de una a tres horas cuando mucho),<sup>14</sup> si la misma se presenta con una serie de tecnicismos que en muchas ocasiones ni los servidores públicos entienden de qué se trata, no obstante que ellos la generaron.

Los particulares están deseosos de conocer sobre las políticas públicas que implementan las autoridades indistintamente del nivel estatal o municipal, tendientes a mejorar su calidad de vida, quieren conocer sobre las obras públicas que se van a realizar, los criterios bajo los cuales se otorgan determinados contratos de licitaciones, arrendamientos, concesiones, becas estudiantiles, etcétera; sobre información presupuestal, de inversión en infraestructura, por citar algunos y, desgraciadamente, mucha de esta información resulta parcial y carece de claridad y oportunidad en su entrega, por lo que la consecuencia es que se inhiba la participación de los individuos en las decisiones que se toman en esos rubros, ya no se diga para fungir como controladores del quehacer gubernamental; cómo pretenden los sujetos obligados que exista una real participación de los particulares, si la información que reciben no es clara, precisa ni oportuna.

Cierto es que el hecho de que los sujetos obligados proporcionen a los particulares información que no es clara o con una determinada calidad, ello no implica infracciones a la LEAIG, porque como lo hemos mencionado anteriormente, no existe normatividad legal que imponga el deber de entregar la información con un mínimo de calidad; pero no menos cierto es que como también se ha citado en el presente artículo, es de vital importancia que la información solicitada a través del DAIP cuente con claridad y precisión, que sea entendible, real, cierta, para que el usuario pueda ejercer de una mejor manera otros derechos e incentivar su participación en los quehaceres gubernamentales, que el accionar este derecho sea como algo cotidiano con la mentalidad de que seguramente le reeditará en beneficios tanto en lo individual como colectivamente.

Queda claro entonces, que no basta que como sujetos obligados pretendamos hacer creer el cumplimiento fiel y exacto con las leyes en materia de acceso a la información, haciendo como que cumplimos pero al mismo tiempo realizando todo lo que esté a nuestro alcance para no cumplir; también es cierto que el Proyecto del SESOI se realizó en el año 2006, y a la fecha no se debe perder de vista que la renovación de los ayuntamientos fue justamente en el mes de octubre de ese año, por lo que el poco camino que se tenía avanzado se vio perdido con los cambios de nuevos servidores públicos, sin que el CEIG deje de realizar parte de su labor permanente y constante en la capacitación de los responsables en esta materia y demás servidores públicos, haciendo hincapié en estos rezagos, pero no es suficiente.

Concluyo transcribiendo de manera textual el apartado de Consideraciones Finales del SESOI, de su página 286:

“En general se aprecia una falta de compromiso con el Derecho de Acceso a la Información por parte de los sujetos obligados, que salvo contadas excepciones, se encuentran en el discurso y en la simulación, distando mucho de llegar a la práctica de implementar políticas de transparencia y acceso a la información.

Aun aquellos que obtuvieron los resultados más altos adolecen de variables básicas para un cumplimiento de calidad en el servicio y en la entrega de información.

<sup>14</sup> Han llegado usuarios de este derecho a la CEIG a quejarse amargamente diciendo que les permiten la consulta directa de la información, pero a partir de las 7:00 de la mañana, y nada más una hora, o dos o hasta tres horas, y en un día determinado, además no puede copiar nada, no registrar dato alguno; y le muestran de 3 a 5 cinco cajas o carpetas, y échese un clavado a la información y búsquela, cuando a veces ni el servidores público conoce como está organizada la información mucho menos el pobre particular, amén de que no le entiende debido a la tecnicidad que por lo general que aparece la misma.

Persiste la mentalidad de la secrecía y de las prácticas obsoletas de fingir que se cumple y hacer todo lo posible por no cumplir confiando en que los particulares desistirán ante los obstáculos que les pongan.

Se detecta una completa falta de conocimiento de las disposiciones normativas básicas que de todo servidor público debe saber, comenzando por las disposiciones constitucionales (artículos 14 y 16), el contenido de la LEAIG y lo relativo a las notificaciones y todo lo relacionado con el procedimiento.

Se sugiere se tomen las medidas preventivas como un acercamiento con los titulares de los sujetos obligados donde se les de a conocer las áreas de mejora y se les recomiende capacitación sobre los aspectos legales básicos pero indispensables para todo servidores público. Asimismo, se tomen medidas correctivas mediante el monitoreo de los aspectos a corregir y si no se toman medidas por parte de los sujetos obligados realizar las denuncias correspondientes.”

La falta de calidad y oportunidad en la entrega de la información, indistintamente del tipo de información solicitada, puede decirse que trae como consecuencia la secrecía, la opacidad, y por ende, da entrada a la ilegalidad o a la corrupción; amén de que inhibe el ejercicio del DAIP y la participación ciudadana en los asuntos gubernamentales, por lo tanto, no permite la Transparencia ni la Rendición de Cuentas.

#### BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M., SANDOVAL, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. IFAI. México, 2005.

Limac, Libertad de Información-México, A. C. *Importancia social del derecho a saber*. México, 2005.

*Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*. 2007.

Proyecto de Seguimiento de Solicitudes de Información (SESOI), elaborado por la Comisión Estatal de Información Gubernamental, Dirección de Capacitación y Vinculación Ciudadana, identificado en Archivo con la leyenda “Carpeta No. 54”.

“IV Informe de Actividades 2003-2007”. Comisión Estatal de Información Gubernamental.



## VIII. ADMINISTRAR Y GESTIONAR, UNA EXPERIENCIA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN QUERÉTARO

MARÍA PÉREZ CEPEDA\*

*Un pueblo que desea gobernarse a sí mismo, necesita armarse con el poder que le proporciona la información. Un gobierno del pueblo sin información para todo el pueblo o sin los medios para obtenerla, no es más que el prólogo de una farsa o de una tragedia, o tal vez de ambas cosas.*

JAMES MADISON

En el presente ensayo pretendo hacer un recuento breve sobre la experiencia en el Estado de Querétaro en la implementación del DAIP y aventurarme un poco a exponer los retos y obstáculos que desde mi perspectiva todavía tienen que salvarse para que se ejerza plenamente y, a su vez, puedan ser la Transparencia, el Acceso a la Información y la Rendición de Cuentas, herramientas que contribuyan a la consolidación y abonen a la calidad de la democracia.

Concluida la primera etapa legislativa en materia de Acceso a la Información Pública en todas las entidades federativas, los ciudadanos hemos sido testigos de cómo en algunos casos, con auténtico compromiso, y en otros, con muy poca conciencia de lo que implica la obligación de abrir la información al escrutinio público, legislaturas y gobernadores impulsaron su respectiva ley en la materia. Algunos con el afán de ser los primeros, otros bajo la presión de ser señalados como los rezagados y por lo tanto como, “opacos”.

Se promulgaron pues, las leyes estatales que regulan el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG), y se integraron, con diferentes esquemas y grados de intervención de los poderes estatales, los organismos encargados de garantizar su pleno ejercicio.

Esta diversa confección legislativa que se dio en los estados, ha representado por una parte, que haya leyes de vanguardia que maximizan el ejercicio del derecho fundamental a la información, y por la otra, leyes que lo han deformando y entorpecen su ejercicio.

Antes de entrar de lleno al tema, no quiero dejar pasar la oportunidad para abordar lo relativo a la naturaleza jurídica del órgano que tutela el DAIP en nuestro Estado de Querétaro.

Sin duda, fue un acierto que la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* en el Estado de Querétaro, contemplara la creación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG), señalando que “...es un organismo especializado e imparcial, con autonomía operativa, de gestión y decisión que se encarga de garantizar el ejercicio, disfrute y promoción, difusión e investigación del derecho a los gobernados para acceder a la información pública...”<sup>1</sup>

Por fortuna en Querétaro no se tuvo que transitar de reforma en reforma legal por falta

\* Excomisionada de la CEIG.

<sup>1</sup> Artículo 29 de la LEAIG.

de una entidad que vigilara el cumplimiento de la ley de la materia, cuestión que sucedió en Aguascalientes y Jalisco, por citar algunos. Aparentemente la ley nacía con una ventaja comparativa respecto de las dos anteriormente mencionadas.

En este orden de ideas, la organización no gubernamental “Article 19”, ha propuesto un modelo de leyes de Acceso a la Información, según el cual es necesaria la existencia de *“un organismo autónomo que esté encargado de recibir las apelaciones y que también se dé a la tarea de vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la libertad de información de los ciudadanos”*.<sup>2</sup>

Lo anterior implica que la supervisión y seguimiento efectivo del cumplimiento de la ley, determinan si ésta tendrá un impacto real respecto no sólo de los sujetos obligados, sino también de la sociedad en general, quien en ocasiones es escéptica acerca de ejercer o no este derecho, en primer término, ¿obtendrá la información?, y en caso de recibirla, ¿será veraz?

Señalan John M. Ackerman e Irma Sandoval, que *“una ley de acceso a la información sin supervisión y seguimiento está condenada a convertirse en letra muerta dado que las inercias en la burocracia típicamente caminan en contra de la implementación de la apertura.”*<sup>3</sup> Lo cual también sucede o sucedería si el órgano garante de este derecho está debilitado jurídicamente o en el peor de los casos subordinado a intereses o a los poderes del Estado.

No sólo es indispensable la existencia de un organismo que garantice el ejercicio del acceso a la información, según Alasdair Roberts, citado por Ackerman y Sandoval, *“la supervisión y seguimiento de las LAI” sólo podrá ser verdaderamente efectiva cuando ésta opere dentro de un ambiente institucional favorable*.<sup>4</sup> Entonces, además de fortalecer a estos organismos jurídicamente, otorgándoles la autonomía constitucional, lo que se requiere para que operen efectivamente el Acceso a la Información Pública, es también un ambiente institucional favorable, que se traduce en un término que a muchos no agrada, pero que considero todavía nos encontramos en los tiempos de la necesaria “voluntad política”.

Pues bien, en el papel y en su momento, la CEIG, pudo haber sido un organismo fortalecido, pero que al paso de los años no se haya realizado la reforma constitucional necesaria para otorgarle la autonomía constitucional, y que haya quedado con la naturaleza jurídica —Organismo Descentralizado de la legislatura— que de manera “transitoria” se le había dado, deja a nuestro Estado, en materia de acceso a la información, por ésta y otras razones, rezagado respecto de otros Estados; bien afirma Peña Mancilla *“el caso de Querétaro es único: es la historia de un organismo constitucional autónomo que nunca ha sido ... la naturaleza de la CEIG como organismo constitucional autónomo ... no se ha perfeccionado. Ni tiene para cuando”*.<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior, se suma, por así llamarlo, “la dificultad de la implementación del Acceso a la Información en México”; desde la forma de integrar a los órganos encargados de garantizar y difundir el DAIP, hasta la interpretación y aplicación de la respectiva legislación, además del problema del diseño institucional, del otorgamiento de presupuestos, entre otros.

Son casi seis años de que entró en vigor la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro* (LEAIG), 1 de abril del 2003, y en funciones el órgano encargado de interpretarla y aplicarla para garantizar su cumplimiento —la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG)— y puedo afirmar en retrospectiva, que ninguna autoridad, en concreto ningún sujeto obligado a observar su cumplimiento, estaba preparado para hacerlo, ni conocía las implicaciones que generaba el haber facultado a los gobernados a acceder a la información pública.

<sup>2</sup> ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma. *“Leyes de acceso a la información en el mundo”*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia 07. México. D. F., 2005, p. 30

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Leyes de Acceso a la Información.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> PEÑA MANCILLA, Víctor Samuel. *Autonomía constitucional y transparencia, en Tercer Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información*. CEIG. Querétaro, México, marzo 2007, p. 46.

Situación que se vio equilibrada por el desconocimiento sobre la titularidad, ejercicio y utilidad del DAIP, que a su vez imperaba en la sociedad queretana, generado, por una parte, por la obvia razón histórica: nunca antes había existido esta posibilidad, y por la otra, por la confusión que creaban también algunos medios de comunicación, que en principio se referían a la LEAIG como “ley mordaza,” por la percepción que se tenía de que cancelaría el ejercicio periodístico diario.

Bajo estas circunstancias, la CEIG comenzó con el proceso de implementación de la ley, requiriendo a los sujetos obligados el establecimiento de la Unidad de Información Pública;<sup>7</sup> oficina encargada de atender las solicitudes de información y el nombramiento del Titular de la misma, situación que al no estar prevista presupuestalmente, ni orgánicamente, representó un “inconveniente” sobre todo para muchos Municipios, inconveniente que resolvieron confiando a algún funcionario de la Administración Municipal (Secretario del Ayuntamiento, Contralor e incluso encargados del área de Comunicación Social), las funciones del titular de la Unidad de Información Pública, desde luego, con lo que ello legalmente implicó: recibir las solicitudes, gestionar la información, en ocasiones notificar al solicitante alguna aclaración y, en su caso, entregar la información requerida. Funciones que desde luego, no eran asumidas adecuadamente, en demérito del ejercicio del DAIP, y de la confianza del solicitante que por primera vez, solicitaba información.

Otra de las obligaciones que debían cumplir los sujetos obligados por la ley a su entrada en vigor —que fue seis meses después de su publicación— era poner a disposición del público, o sea, publicar la información obligatoria, aquella que en otras legislaciones se llama “información de oficio” o “información de Transparencia”, obligación legal a la que únicamente dio cumplimiento en tiempo el Poder Ejecutivo, y días después lo hicieron el Poder Legislativo y el Judicial. Sin embargo, la mayoría de los municipios desconocían esta obligación, además de que carecían de presupuesto alguno para dar cumplimiento a la misma.

A todo esto se sumó lo que podría considerarse un obstáculo que la propia ley establece, al dar al sujeto obligado una amplia gama de posibilidades para publicar la información obligatoria (lo cual, en principio, en vez de obstáculo, se podría considerar un beneficio), pero sin exigir su publicación estrictamente por algún medio en particular, me explico: la LEAIG establece la posibilidad a los sujetos obligados de publicar la información obligatoria:<sup>8</sup> estructura orgánica, sueldos de funcionarios, contratos, procesos de licitaciones, estados financieros y demás información contable, a través de cualquier medio por el que se logre el conocimiento del público, es decir, no es obligatorio que la información esté disponible en *internet*, o en algún otro medio de difusión en particular, sino que puede estar en periódicos, murales, folletos, publicaciones o cualquier otro medio pertinente —¿para quién?— y al abrirse tanto estas opciones, también crece la posibilidad de que con esta discrecionalidad, las autoridades no cumplan o cumplan a medias y, por lo tanto, no se logre el objetivo de la ley, que es que la población tenga acceso permanente y libre, sin necesidad de realizar ningún trámite, a la información a la que me he referido. Lo que encontramos entonces, fue que información estaba disponible, en muchos casos, en periódicos murales de las presidencias municipales, pero desde luego no se encontraba completa; o podrían leerse notas donde se orientaba al público de que, por ejemplo: la información contable estaba disponible en la Tesorería Municipal, por lo que de ninguna forma se cumplía con el objetivo de acercar la información al público, además de que en todo caso, era necesario trasladarse al lugar del cual se requería conocer la información pública obligatoria.

También dentro de los meses que siguieron a la entrada en vigor de la ley, un tema imposterizable lo constituyó la urgencia de capacitar en la materia, a los servidores públicos, que eran ahora por mandato de ley, obligados a abrir su actuación al escrutinio público, quienes acostumbrados a la secrecía, se resistían a informar.

<sup>7</sup> Artículo 21 de la LEAIG.

<sup>8</sup> Artículo 7 de la LEAIG.

En octubre de 2003, a seis meses de que entró en funciones la CEIG, después del proceso electoral de julio, entraron en funciones las nuevas administraciones municipales y la Estatal, y como es habitual, no sólo cambiaron muchos de los funcionarios públicos, incluyendo aquéllos que eran titulares de las unidades de información, sino que incluso, al no estar dispuesta en la estructura orgánica la existencia de la Unidad de Información Pública, desaparecieron desorientando y afectando a quienes acudían a solicitar información. Situación que en algunos casos se resolvió a la brevedad, pero otros tardaron meses. Ya para octubre de 2006, que hubo de nuevo cambio en los municipios, no se repitió tan dramáticamente la historia, porque con la primera experiencia que se tuvo en este sentido, se previó todo esto con anticipación con los presidentes municipales entrantes.

A principios del 2004 únicamente 2 municipios de 18 que conforman el Estado de Querétaro contaban con página de *internet*, para 2007, todos los municipios tienen un portal de información pública.

Pues bien, el *internet* resultó ser una herramienta “usual” para que los gobiernos y los órganos autónomos, sobre todo, pusieran la información que marca la ley como obligatoria (o parte de ella), y “eficiente” para aquellos usuarios de *internet*, que según datos del INEGI, representaban en el 2006, 17.7%<sup>9</sup> de la población, desde luego, sin que esto implique que ese porcentaje de usuarios consulte necesariamente las páginas de información de Transparencia del gobierno federal, estatal y municipal, pero sí tiene la posibilidad de hacerlo si lo desea.

Un tema que debe resolverse, es el hecho de que la información que se publique en los portales de Transparencia sea oportuna, de calidad y comprensible para el usuario. Si el empleo de portales de *internet* se hace con el objeto de mantener permanentemente disponible la información pública, ésta debería encontrarse fácilmente en páginas accesibles para cualquier usuario, no sólo a expertos; si corres con suerte y localizas la información, habiendo navegado entre mucha información de “paja” puedes encontrar información que sólo es comprensible para algunos profesionistas. Entonces, si lo que se busca es informar a la sociedad con un auténtico ánimo de rendir cuentas, debe modificarse de inmediato la forma en que se presenta la información pública en estas páginas de transparencia. O por el contrario, podemos seguir inundando de información irrelevante las páginas, si lo que se pretende es no dar herramientas suficientes al gobernado para poder evaluar la actuación de los gobernantes y para que pueda ser partícipe en la construcción del futuro de este país.

Otro aspecto relevante es el que tiene que ver con la difusión que se realiza para que la población conozca qué es titular del Derecho de Acceso a la Información Pública, pues de otra manera ¿cómo podría ejercer este derecho y qué utilidad podría generarle contar con la información pública? Por lo que ha sido muy importante para la CEIG, mantener un acercamiento estrecho con la ciudadanía, realizando para tales efectos, que en cumplimiento de las obligaciones que le marca la ley como órgano garante del DAIP, foros de análisis, diplomados, premios de investigación, conferencias, congresos, obras de teatro, radionovelas, etcétera, todo esto con el propósito de poner el tema en la agenda local e involucrar a la sociedad a participar en las decisiones públicas ejerciendo este derecho.

Ha sido indispensable sumar en este esfuerzo de formación a las instituciones de Educación Superior, logrando que desde 2004 se incluyera la materia Derecho a la Información en el programa académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro, esperamos que muy pronto, para beneficio de Querétaro y de México, se incluyan los temas de Transparencia y Rendición de Cuentas en los planes de estudio de los alumnos de educación básica, por que sólo de esta manera, a través de la educación, se podrá consolidar en la cultura del mexicano a lo largo de algunos años —que espero no sean demasiados— el cambio de “mentalidad” que se necesita para que a este país le vaya mejor: honestidad como alumnos, como ciudadanos, como empleados, como empresarios, como gobernantes.

<sup>9</sup> <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=tinfd227&s=est&c=126>

Paralelamente al proceso de implementación de la ley, se comenzaron a presentar solicitudes de información; de manera paulatina se han ido incrementado año con año tanto el número de solicitudes, como de solicitantes y diversificando los temas sobre los cuales los solicitantes quieren saber.

Un aspecto que se ha señalado en numerosas ocasiones y ahora, por mandato del artículo 6° de nuestra Carta Magna, se tendrá que modificar en Querétaro, es la posibilidad de que las solicitudes de información se presentan vía electrónica y de la misma forma se entregue la información requerida; lo que considero facilitará el ejercicio del DAIP, al no tener el solicitante de información, que trasladarse a presentar en las Unidades de Información sus solicitudes.

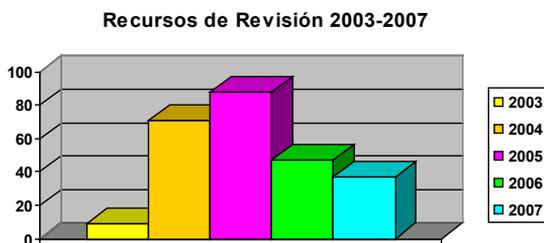
Tema pendiente sigue siendo el relativo a la regulación de los archivos públicos, pues mientras cada entidad pública organice sus archivos a su leal saber y entender, seguiremos teniendo, en primer término, todos los problemas que implica tener desorganizados los archivos, con la constante posibilidad de que estos se extravíen o sustraigan, en segundo lugar, la incertidumbre sobre la existencia o inexistencia de algún documento, y por último, la pérdida de la memoria institucional; sólo por mencionar algunos.

Una de las principales exigencias de los mexicanos en la actualidad —y desde hace algún tiempo— es la Transparencia en el uso de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, la Transparencia en la elección de los candidatos, etcétera. En este aspecto la LEAIG —al ser de las primeras promulgadas a nivel nacional— estableció lo que en su momento la colocó como una ley de vanguardia: la obligación directa de los partidos políticos a tener una Unidad de Información Pública y atender las solicitudes de información, así como dar cumplimiento a las obligaciones de Transparencia.

Convirtiéndose también este punto en otro de los temas pendientes para reformarse en la ley citada, ya que si los partidos políticos violan esta ley o desacatan las resoluciones de la Comisión, no puede imponérseles sanción alguna, en virtud de que las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico son: el procedimiento de responsabilidad administrativa, del cual no son sujetos, y el delito equiparable al de abuso de autoridad. Por lo tanto éste, de ser un ordenamiento en principio vanguardista, es ineficaz al no vincular a quienes tienen obligación de cumplirlo, como puede ser el caso.

Además de las actividades de difusión del DAIP y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones que hacen “obligatoria” la Transparencia, la CEIG, como casi todos los demás órganos garantes del DAIP, conoce y resuelve las controversias que se presentan cuando los sujetos obligados niegan la información a los particulares.

En general, el número de recursos de revisión resueltos por la CEIG ha sido bajo, considerando que el primer año, el 2003, sólo se recibieron 9, el 2004 fueron 71, el 2005 se resolvieron 88, el 2006 bajaron a 47 y en 2007, hasta la elaboración del presente, va en 37.<sup>10</sup>



<sup>10</sup> <http://www.ceigqro.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=3>

Este bajo porcentaje de inconformidades conocidas y resueltas por la CEIG puede tener diferentes lecturas, el solicitante no se inconforma por que:

- a) Recibe la información que solicitó a su entera satisfacción;
- b) no sabe que existe el recurso de revisión para inconformarse ante la CEIG;
- c) no le interesa seguir con el procedimiento de inconformidad ante la CEIG;
- d) pierde interés en ejercer el DAIP y se desalienta al recibir una respuesta que no le satisface.

Dejó en el aire estas opciones porque no tengo la respuesta, sin embargo, del programa de Usuario Simulado que se aplicó en el 2006, y que se encuentra en poder de la actual administración de la CEIG, puedo confirmar que el bajo número de recursos de revisión no se debe precisamente a que el solicitante recibe satisfactoriamente la información. Corresponderá a la CEIG analizar la problemática y actuar en consecuencia.

Por otro lado, tenemos que en la mayoría de los casos la CEIG ha resuelto los recursos de revisión en favor del ciudadano, ordenando la entrega de la información solicitada; cumpliendo su función de garantizar y defender a los ciudadanos en sus justas peticiones de información, como lo marca la ley, en aquellos casos en que el solicitante de información si acude a esta instancia a inconformarse.

La experiencia en estos primeros cinco años de ejercicio del DAIP en Querétaro, ha sido inédita para todos los involucrados: el órgano garante, las autoridades y los ciudadanos. No cabe duda que falta mucho por perfeccionar, falta mucho por aprender; lo importante es seguir avanzando en este tema, hacer las reformas constitucional y legal necesarias para generar una participación constante y crítica de la sociedad haciendo uso de la LAI, superar la tendencia de tramitologías engorrosas o la publicación de documentos confusos.

No se cuestiona que el avance en cuanto a la existencia de legislación en materia de Acceso a la Información en el país ha sido contundente, ahora lo que sigue en este camino, es garantizar la eficacia de estas normas, revisando tanto el contenido de las propias leyes para facilitar la accesibilidad a la información pública, ampliando las obligaciones de Transparencia y, en algunos casos, incluir a entidades públicas y de interés público que no eran considerados como sujetos obligados y por supuesto, revisar y, en su caso, modificar la naturaleza jurídica de las entidades que tutelan este derecho, de manera que cuenten con plena independencia de los sujetos obligados.

Se debe seguir evolucionando en la política de Transparencia y Acceso a la Información, desde la información acerca de las actividades que se ponen a disposición del público; los métodos de difusión de la información accesibles a las personas interesadas, así como, la propia actitud de los gobiernos ante esta necesidad.

Estos mecanismos de Transparencia y Acceso a la Información generan la posibilidad de que los ciudadanos, la sociedad civil libre y activa, puedan orientar su opinión sobre sus gobiernos y puedan tomar las decisiones pertinentes al momento de elegir a sus futuros representantes; puedan fiscalizar los recursos que maneja el Estado, para permitir un análisis sobre su disposición y destino. Exigir que se oriente el gasto hacia asuntos de mayor interés general y que se dirija el presupuesto a temas prioritarios como salud, educación, vivienda, alimentación etcétera.

Si bien, la instauración y la consolidación de la democracia no son fenómenos que sucedan necesariamente de manera consecutiva, no considero aventurado afirmar que la Transparencia y la disponibilidad de la información pública constituyen un elemento para la consolidación de la democracia: sabemos que la democracia no termina con las elecciones; ahí es donde comienza. La democracia se debe perfeccionar a sí misma de una manera constante.

Todavía nuestra democracia tiene mucho camino por recorrer para poder consolidarse, entonces el punto es: ¿puede ser la Transparencia un elemento que contribuya a la consolidación de la democracia?

Ahora bien, retomo solamente un punto mencionado de los cinco que proponen Linz y Stepan<sup>11</sup> para considerar una democracia consolidada: el de la sociedad civil libre y activa.

Esta sociedad civil a la que hacen referencia, con capacidad de crear alternativas políticas y de supervisar al gobierno y al Estado es la sociedad que puede con las herramientas de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, coadyuvar al ejercicio democrático del poder y a la consolidación de la democracia misma. Sí, la Transparencia requiere de una sociedad libre y activa, de un público crítico y alerta, de ciudadanos interesados en participar en las decisiones públicas; este es el reto que se tiene que vencer en nuestro estado y en general en nuestro país, que estaba regido por la cultura de la opacidad y del secreto, permeada desde el gobierno y desde las instituciones, que por lo tanto, no ha permitido que se genere esa sociedad libre y activa, la cual, dicho sea de paso, tampoco se genera espontáneamente, sino que hablamos de un cambio cultural, un cambio en la pobre cultura política y democrática que tenemos muchos mexicanos y que es un elemento indispensable para consolidar la democracia.

Para que la Transparencia y el Acceso a la Información Pública contribuyan en la consolidación de la democracia en México, son indispensables dos condiciones: primero, que los distintos grupos sociales se asuman como ciudadanos con capacidad de convertirse en sujetos aptos para ejercer derechos y deberes, buscando la participación activa en los espacios donde se toman decisiones que afectan de manera directa su vida cotidiana. Es un imperativo de las democracias incipientes, como la nuestra, la edificación de una sociedad justa, democrática y participativa.

En los países de Europa occidental, un elemento de consolidación democrática ha sido la mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil y las poblaciones en la solución de los problemas públicos. Hay mayor eficacia, eficiencia, transparencia, honestidad, rendición de cuentas, resultados. La democracia debe entenderse como un sistema que otorga derechos y al mismo tiempo exige obligaciones y deberes ciudadanos. Uno de ellos es de involucrarse en el quehacer público.

Pero la sola existencia de las leyes no garantiza nada, si no existe una sociedad civil que haga uso de ellas, que efectivamente supervise, vigile, denuncie, dialogue, proponga; las leyes de Transparencia serán letra muerta, nos encontraremos ante una transparencia de vitrina, panorámica, declarativa o simulada, el factor social es absolutamente indispensable para el funcionamiento de la Transparencia y en consecuencia para la consolidación de la democracia.

Segundo, son necesarios gobiernos fuertes y legítimos. La Transparencia asegura la confianza del pueblo; el pueblo juzga, y juzgará siempre, y qué mejor que se forme un juicio ilustrado. En este sentido, Mauricio Merino<sup>12</sup> considera que “un Estado es más fuerte y sus instituciones más eficaces en la medida en que los ciudadanos tienen mayores márgenes de certeza sobre las consecuencias de sus propias acciones”.

Las leyes de Transparencia son un mecanismo que puede ayudar a la estabilidad y la eficiencia de las instituciones.

En los sistemas políticos democráticos los funcionarios son controlados por los ciudadanos por medio del voto, sin embargo, ¿de qué sirve renovar a nuestros representantes, si vamos a escoger entre unos y otros, hombres o mujeres, de quienes sabemos muy poco, o nada? La Transparencia la proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa, y esto va al corazón del vínculo entre la Transparencia y la democracia: la Rendición de Cuentas. Cuando tengamos elementos para evaluar el desempeño de nuestros representantes, la democracia será de mejor calidad.

<sup>11</sup> LINZ, J. y STEPAN, A. “Hacia la consolidación democrática”. Revista *Etcétera*.

<sup>12</sup> MERINO, Mauricio. *Op. Cit.*, p. 180.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., y SANDOVAL, Irma. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. Cuadernos de Transparencia 07. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. D. F.
- CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto. *El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. UNAM. México, 2001
- CANSINO, Cesar. *La Transición Mexicana (1977-2000)*. Centro de Estudios de Política Comparada A.C. México, 2000.
- CONCHA Cantú, Hugo y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2005.
- EMMERICH, Gustavo E. *Democracia, ciudadanía y transparencia, en Democracia y Transparencia*. IEDF. México, 2005.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Democracia, Transparencia y Constitución*. UNAM-IFAI. México, 2006.
- MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. 2ª ed. Instituto Federal Electoral. México, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI-CIDE. México, 2005.
- MORLINO, Leonardo. *Democracias y Democratizaciones*. Centro de Estudios de Política Comparada. México, 2005.
- NINO, Carlos S. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 1997.
- PEÑA MANCILLA, Víctor Samuel. *Autonomía constitucional y transparencia*, en Tercer Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información, CEIG. Querétaro, México, marzo 2007.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Instrumentos de la democracia participativa en diversos países del mundo*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, 2004.

## OTRAS FUENTES:

- LINZ, J. y STEPAN, A. "Hacia la consolidación democrática". Revista *Etcétera*. *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*.  
[www.ceigqro.org.mx](http://www.ceigqro.org.mx)

## PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO



## IX. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL INCUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

EUGENIO CASTELLANOS MALO\*

### 1. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo analizaremos la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho de Acceso a la Información como elementos de un Estado Constitucional de Derecho, centrandó la idea en la responsabilidad administrativa del servidor público frente a dichos paradigmas, que son valores insitos de la democracia, por tratarse de derechos fundamentales del gobernado.

En México, la adición al artículo sexto de su Constitución Política, establece claramente que el Derecho a la Información se eleva a la categoría de garantía individual desde el 5 de octubre de 1977. A partir de ese momento, se realizaron varios intentos para reglamentarla, sin ningún resultado concreto, sino hasta veinticinco años después, con la promulgación de la recientemente aprobada *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de junio de 2002 y del Reglamento de la misma, publicado en el *Diario Oficial* el día 11 de junio de 2003, en que se establecen los órganos públicos encargados de su tramitación.

En nuestra Entidad, la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental, entró en vigor en abril del 2003 que crea el Órgano denominado Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado.

### 2. ANTECEDENTES

Los primeros antecedentes del Derecho a la Información surgen a finales del siglo XVIII, al determinarse que tanto el hombre como la mujer son iguales ante la ley, que tienen los mismos derechos y de esta manera se rompió la tradición de todos los sistemas jurídicos de aquella época. Fue a partir de las revoluciones liberales, que aparece la idea de que el derecho a la información es un derecho que posee todo hombre, hablando como género y no como sexo.<sup>1</sup>

Dentro de ese nuevo marco de libertades, es señera la *Declaración de Virginia de 1776*,<sup>2</sup> la cual sirvió como modelo, prototipo y antecedente más importante para el documento de trascendencia universal que es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.<sup>3</sup>

Cabe percatarnos que, en tanto la comunicación interpersonal fue la única forma de co-

---

\* Maestría en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, actualmente es magistrado propietario del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

<sup>1</sup> AZURMENDI, Ana. *Derecho a la Información. Guía jurídica para profesionales de la comunicación*. Ediciones de la Universidad de Navarra. Pamplona, 2002, p. 21.

<sup>2</sup> *Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia* (1776). N.12. "Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás a no ser por gobiernos despóticos".

<sup>3</sup> *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, (1789). Art. 11. "La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre, todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley".

municación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta, el de expresión escrita y, más tarde aún, a medida de que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal traza una progresión histórica sobre opinión, expresión, información.<sup>4</sup>

En 1948, la Organización de las Naciones Unidas, proclamaron, con el carácter de documento político, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que en su artículo 19 reconoce el derecho a la información, bajo una perspectiva integral.

Lo que aporta esta declaración es el contenido esencial de dicho derecho, definido por las facultades de investigación, recepción y difusión, que tiene por titular a la persona humana y no sólo a periodistas y empresas de información, misma que cumple una función social y se sitúa como objeto central de las relaciones jurídico-informativas al calificar a cada acto informativo como algo debido al público.

## 2.1. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

La libertad de expresión, de escribir y de prensa, fueron recogidas y protegidas en México desde antes de consumir su independencia y así, los *Elementos Constitucionales de 1811*, en su artículo 29, establecen la libertad de imprenta en temas científicos y políticos con fines ilustrativos. De las libertades de expresión e imprenta se ocupó expresamente el artículo 49 de la *Constitución de Apatzingán de 1814*, el 31 del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824*, el 50 de la *Constitución Federal de 1836*, el 9, 10, 11 y 12 de las *Bases Orgánicas de 1843*, así como el 6 y 7 de la Constitución de 1857, estableciendo así la libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de los demás.

Hasta 1867 se puede generalizar que se reconoció y protegió la libertad de expresión y sus manifestaciones más importantes, con la limitante que se respete la moral pública, los derechos de terceros y el orden público, prohibiéndose la censura previa,<sup>5</sup> siendo idéntico el texto del artículo 6º, el de la *Constitución de 1857*, con el actual, al cual sólo se ha reformado en una ocasión, para adicionarle una oración clave, materia del presente trabajo y que establece: "El derecho a la información será garantizado por el Estado".<sup>6</sup>

En 1976, la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación, realizada en San José de Costa Rica bajo la organización de la UNESCO, en la que participaron 21 países latinoamericanos, incluyendo a México, en el marco del debate internacional sobre la información y la comunicación, se reconoció la existencia de sectores de la población con un aislamiento informativo grave. En sus recomendaciones escritas, se destacó la responsabilidad de los países para determinar políticas nacionales de comunicación, concebidas en el contexto de las propias realidades de la libre expresión y el respeto a los derechos individuales y sociales, a la necesidad de crear Consejos Nacionales de Políticas de Comunicación en los que participen los grupos interesados y los sectores sociales de base según el derecho interno de cada país.

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 veinticinco años. La legislación actual establece mecanismos claros y sencillos para su obtención, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, privilegiándose el principio interpretativo de publicidad de la información en posesión de las entidades gubernamentales, con lo cual se le da una proyección pragmática positiva.

<sup>4</sup> UNESCO Informe, 16 de agosto de 1976.

<sup>5</sup> *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 6. 1917.

<sup>6</sup> *Op. Cit.*, p. 4.

### 3. DERECHO A LA PRIVACIDAD

Al existir un aparente conflicto entre la vitrina absoluta de la información gubernamental y la esfera privada de los derechos de los habitantes del Estado, considero pertinente abordar el tema conexas del derecho a la privacidad. Menciona Urabayen M.,<sup>7</sup> que incluso incontables juristas consideran necesario distinguir entre lo que es la vida pública, la vida privada y la intimidad, mencionando dicho autor que, la única limitante para la cuestión de la información puede ser aquello que pueda alterar, menoscabar o dañar la intimidad de una persona, en otras palabras dañar la esfera jurídica del particular o individuo.

De ahí deriva meridianamente que la información pública no debe menoscabarlo, pues se trata de un derecho fundamental, considerado en el ámbito de las relaciones personales y familiares, de filiación y afectivas, de convicciones personales, inclinaciones sexuales, preferencias políticas y religiosas, y en algunos lugares, se incluyen a la situación financiera y familiar.

El respeto de tal prerrogativa y de los derechos inalienables de la personalidad, excluyen a otros individuos, organizaciones y al Estado mismo, del conocimiento de ciertos aspectos de la vida de cada persona. Se vincula estrechamente con otros derechos específicos como lo es el derecho a la inviolabilidad del domicilio, de las comunicaciones privadas, al honor y a la integridad de la propia imagen, relacionándose también con la libertad de pensamiento y de procreación, siendo que la observancia del derecho a la vida privada de los individuos constituye una limitante al ejercicio del Derecho a la Información.

Al respecto, el Código Civil vigente en el Estado de Querétaro es innovador a nivel nacional, al contemplar los derechos de la personalidad en su articulado, disponiendo su norma 44 en la parte que interesa, que, con relación a las personas físicas, son ilícitos los hechos o actos que lastimen su afecto, creencias o consideración de sí misma, menoscaben su honor, reputación, prestigio o estima que de ella tengan los demás y afecten la vida privada, su intimidad o sus secretos, de lo que se deriva claramente la limitación aludida.

Ahora bien, sostiene el Poder Judicial de la Federación que será el órgano jurisdiccional a cargo del asunto, el que deberá determinar si la información que se solicita sea excluida en caso de publicación, concierna a una persona física, identificada o identificable, o si es la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad; y además si de publicarse cualquiera de esos datos se puede poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, e incluso si la supresión de la información no incide en que la información cuya publicación se solicita no pueda conocerse íntegramente o con la Transparencia necesaria, pues de no colmarse esos extremos, el órgano jurisdiccional podrá anticipar que dicha petición es ineficaz y proceder a la publicación de la información correspondiente, con inclusión de aquella que se buscaba fuera suprimida, de lo que se colige que queda al arbitrio judicial en que se ponderen tales circunstancias.

### 4. MARCO JURIDICO: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

En nuestro ordenamiento jurídico, 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 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, siendo que la Suprema

<sup>7</sup> URABAYEN, Miguel. *Vida privada e información: un conflicto permanente*. Eunsa. Pamplona, 1977, p. 12.

Corte de Justicia de la Nación lo ha estimado como necesario para el funcionamiento de una democracia representativa, ergo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno.

Nuestra legislación asume que el ejercicio del Derecho a la Información, se encuentra limitado, en respeto a los intereses nacionales y de la sociedad, así como por los derechos de terceros, limitaciones que, han dado origen a la figura jurídica de la secrecía o “reserva de información” también conocido como “secreto burocrático”.

No obstante ser obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a vigilar el respeto a dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el Acceso a la Información en esta materia, por virtud que su conocimiento público pudiera generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona, existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.

El ejercicio del Derecho a la Información genera correlativamente, una obligación a cargo de la autoridad depositaria, lo que implica una necesaria responsabilidad administrativa, entendida ésta como un conjunto de deberes y obligaciones que imponen tanto nuestra ley cimera, su ley reglamentaria y la ley disciplinaria, debiendo el servidor público atender los cinco valores constitucionales básicos a saber: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismos que se consagran en la norma 113 en relación con la 109 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Así, la responsabilidad patrimonial por hechos de la Administración Pública, puede generarse sin culpa, (objetiva, directa, derivada de una actividad irregular que el particular no tiene el deber de soportar), a diferencia de la responsabilidad disciplinaria. Las dos responsabilidades pueden coexistir, pero corresponden a dos planos distintos: la de las relaciones internas de la Administración, en su caso, y la de las relaciones entre éstas y los administrados.<sup>8</sup>

Sobre estos tópicos, Jorge Carpizo McGregor precisa que:

*“La vida democrática depende de la construcción de un espacio público informado. Así, en condiciones iguales, cuando mayor sea el grado de accesibilidad pública al derecho, de las decisiones judiciales junto con su justificación y de los otros documentos oficiales, tanto mejor es el estado de derecho. Dicho de otro modo, sin información el Estado de derecho no es posible ni viable. Por ello, resulta indispensable, y urgente, una modificación en el régimen jurídico de la información en nuestro país, pues, a pesar de los debates de los que ha sido objeto, ha permanecido como uno de los sectores más reacios a una reforma integral que defina los sujetos informativos, sus prerrogativas, responsabilidades y obligaciones.”<sup>9</sup>*

En el marco de las responsabilidades administrativas, pasaremos a analizar las consecuencias jurídicas por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del texto constitucional, así como, 1 al 7, 39 y 40 de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro*, en relación con la *Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro*, tenemos que precisar que, en sentido restringido concierne sólo a las actividades de éstos y sólo excepcionalmente, de personas de derecho privado que, por la actividad

<sup>8</sup> PAILLET, Michell. *La responsabilidad administrativa*. Trad. CARRILLO BALLESTEROS, Jesús María. Universidad Externado de Colombia. Colombia, 2001, p. 53.

<sup>9</sup> CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Porrúa. México, 2003, p. 179.

que desarrollan o recursos que manejan, se inscriben en un contexto de derecho público, por oposición a las actividades que conforman la gestión particular en sentido estricto”.<sup>10</sup>

En el título tercero denominado “De las Responsabilidades Administrativas” la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro*, en el capítulo primero atiende a los sujetos y obligaciones del servidor público, estableciendo en su norma 39 que es sujeto de responsabilidad administrativa, toda persona que desempeñe o haya desempeñado un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en sus organismos auxiliares y fideicomisos, y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto que les dio origen. También quedan sujetos a la referida ley, aquellas personas que manejen o administren recursos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus municipios, y aquellos que en los términos de esta ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como, prestación de servicios relacionados con éstas, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.

En relación con el tema que nos ocupa, se advierte que el servidor público podrá incurrir en responsabilidad administrativa, de manera casuística, sólo respecto de las hipótesis previstas en las fracciones I, V, VI, XVI, XVII, XIX, XXII y XXIV de la norma 40 del ordenamiento supracitado.

Ya que se ubica la o las supuestas infracciones, conforme a la norma 41 del mismo, se iniciará el procedimiento administrativo que corresponda, ante los órganos competentes y se aplicará cualquiera de las sanciones previstas en la ley, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda, por lo que, conforme al capítulo segundo del referido título se llevarán al cabo con base en el poder disciplinario, consistente en la facultad que tiene el superior jerárquico para sancionar las infracciones administrativas que cometen los servidores públicos al incumplir los principios y valores trascendentales de la adecuada Administración Pública.

Las conductas que serán objeto del procedimiento disciplinario seguido en forma de juicio, cometidas tanto por servidores como ex servidores públicos y previstas en la ley, entre otras, podemos enumerar las siguientes:

- I. La negativa injustificada de proporcionar al administrado, la información gubernamental solicitada o de permitir su consulta en los casos prohibidos, como son, dar a conocer la clasificada como reservada o confidencial;
- II. La demora injustificada para proporcionar la información gubernamental solicitada dentro de un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud;
- III. Proporcionar información falsa, incompleta o diferente a como obre en los archivos, expedientes o cualquier otro medio de acopio, sin alteraciones, mutilaciones o mostrarla en forma confusa o ininteligible.
- V. Negar la rectificación de los datos o documentos que hubiere proporcionado, en los casos en que ésta proceda conforme a lo dispuesto por esta ley;
- VI. El ocultamiento, la destrucción, alteración o mutilación de la información y la actuación negligente por parte del servidor público;
- VII. El desacato a las resoluciones que dicte la Comisión Estatal de Información Gubernamental.
- VIII. El servidor público que proporcione información gubernamental sin estar expresamente facultado para ello.
- IX. Exigir algún cobro o estipendio por la consulta de la información pública gubernamental, así como obtener cualquier tipo de lucro por la obtención de copias

<sup>10</sup> *Idem.*, p. 55

- certificadas, así como entregar la información pública sin haberse cubierto el costo correspondiente.
- X. Ocultar información pública gubernamental sin que exista justificación, así como el no mantenerla actualizada.
  - XI. Proporcionar información que contenga datos personales, cuando exista oposición de parte legítima.
  - XII. De los titulares de los órganos administrativos, omitir la existencia de una unidad administrativa, ante la cual se tramite la solicitud de información pública y se resuelva lo conducente.
  - XIII. Condicionar la entrega de información a que se motive o justifique su utilización, ni a que se demuestre cuál es el interés en obtenerla, alguno.
  - XIV. Omitir, el encargado de la Unidad de Acceso a la Información, rendir informe de sus actividades y principalmente, de sus resoluciones.

Ahora bien, en cuanto a las obligaciones de carácter general y que señalan las fracciones las fracciones I, V, VI, XVI, XVII, XIX, XXII y XXIV de la norma 40 de la *Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, el servidor público deberá cumplir con la máxima diligencia, el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión, estableciéndole en específico del tema que nos ocupa, custodiar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas; proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan; igualmente le impone al servidor público tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éste; así como la ya referida en el sentido de abstenerse de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier beneficio económico para sí o para las personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, con motivo de su actividad pública; debiendo desempeñar su empleo, cargo o comisión, sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función; Tiene a su cargo, la obligación genérica para todo empleado público de presentar con oportunidad y veracidad su manifestación patrimonial ante la Secretaría de Contraloría, así como abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

El catálogo de conductas a que se hace mención, nos ofrecen un panorama amplio de los deberes que implican para el servidor público el respeto al derecho a la información y cualquiera de ellas da origen al inicio del procedimiento administrativo seguido en forma de juicio en su contra, en el cual deberán respetarse las formalidades esenciales del procedimiento que señala la ley y las sanciones de esa naturaleza que se podrán imponer, son desde una mera amonestación y la máxima consistente en inhabilitación por veinte años.

## 5. CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

No obstante la reciente creación de la reglamentación del derecho a la información, existen ya importantes precedentes sustentados por el máximo tribunal de justicia del país, enunciando a continuación algunos de dichos criterios:

- Los organismos públicos carecen de legitimación para promover el juicio de amparo en contra de las determinaciones que emita el Instituto Federal de Acceso a la Información, en razón de tratarse de autoridades estatales.

- Son las comisiones de Acceso a la Información las únicas encargadas de emitir la determinación de entrega o inexistencia en su caso de la misma.
- En tratándose de autoridades judiciales, la intención del legislador fue publicitar todos los negocios judiciales, tanto en trámite como resueltos, salvo que se trate de asuntos de naturaleza familiar, procesos penales por delitos sexuales, contra la libertad o contra la familia y aquellos en los cuales la víctima sea menor de edad o incapaz; Al respecto, es importante que la autoridad no pase desapercibido que dentro de un litigio, los órganos jurisdiccionales deben guardar la discrecionalidad de los actos ventilados, para que de esta forma las partes puedan tener ese sentido de justicia y mas aún cuando en dicho campo jurisdiccional se ventilan situaciones que por su trascendencia política, social y jurídica debe mediar la prudencia de la secrecia para resolver, no obstante lo cual, dentro del principio de vitrina pública, las audiencias pueden ser presenciadas.
- El ámbito de aplicación de la ley lo es sólo para los particulares o gobernados interesados en obtener información de carácter público y no para las autoridades estatales, pues tratándose de peticiones hechas por servidores públicos conforme a sus atribuciones y para fines propios a su cargo, los órganos gubernamentales requeridos deben proporcionar la información con el fin esencial e inmediato de desarrollar las funciones que tienen jurídicamente encomendadas.
- La información solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se estima reservada, pues ése alto órgano de justicia lo hace en el ejercicio de sus competencias constitucionales.
- El Consejo de la Judicatura Federal no se encuentra legalmente imposibilitado para remitir diversas pruebas que le fueron requeridas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el trámite de un recurso de revisión administrativa derivado de un concurso para la designación de jueces o magistrados, aun cuando se trate de información catalogada por el Instituto de la Judicatura Federal como reservada y encontrarse incluida en el Registro de Información Clasificada por contener datos que pueden poner en riesgo la seguridad de las personas que en él participaron. Lo anterior es así, pues la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, exclusivamente regulan el acceso a cierta información por parte de particulares, por lo que es evidente que dichos criterios no son aplicables cuando se trata de información solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el ejercicio de sus competencias constitucionales.
- Los artículos 20., 70., 13, 14, 18, 19 y 43 de la ley federal en cita, vigentes en el 2004, no violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica, al establecer la facultad de los particulares titulares de la información que obra en poder de las autoridades para delimitar o determinar la parte que puede ser de conocimiento público, con el objeto de no poner en riesgo información relativa a secretos industriales o aspectos técnicos, entre otros y evitar con ello que se les perjudique en el desarrollo de su actividad y fin, no violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- El artículo 6o. de la Constitución federal establece que el Derecho a la Información será garantizado por el Estado, sin que esto signifique un perjuicio para las entidades públicas o privadas porque el acceso a la información no sólo obliga a proporcionarla o a exhibir la documentación que soliciten los gobernados sino también a difundir la que no sea confidencial, reservada o clasificada, que es la orientación y contenido de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*

que reglamenta dicha disposición constitucional. Por tales razones, es claro que la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que obliga al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a proporcionar información, previa eliminación de los datos considerados como reservados, confidenciales o clasificados, no afecta los intereses jurídicos del titular de la información, aun cuando no hubiese dado su consentimiento.

- El ejercicio del derecho de oposición resulta ineficaz, cuando tras recibirla, el órgano jurisdiccional determinó que la resolución definitiva del asunto, las pruebas o las demás constancias que puedan llegar a publicarse a terceros y respecto de las cuales prevalece el derecho de la sociedad a conocerlas plenamente, no contienen información considerada como reservada, es decir, aquella relativa a una persona física, identificada o identificable, la concerniente a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad; o bien, porque aunque la contienen, se estime que su inclusión en la publicación no pone en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o incluso porque se concluya que de suprimirse tales datos la información cuya publicación se solicita no pudiera conocerse íntegramente o con la transparencia necesaria.
- En términos del artículo 113 de nuestra Carta Magna, se prevén las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos además de las que señalen las leyes de la materia, que se hacen consistir en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, lo cual significa que aspectos de índole económico sirven como parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa de esa naturaleza; sin embargo, ello no significa que las conductas no estimables en dinero o sin contenido económico, es decir, que no impliquen un beneficio económico para el responsable, o bien, causen un daño o perjuicio patrimonial, estén exentas de sanción, pues en primer lugar, la simple circunstancia de señalar y tomar en cuenta en un procedimiento disciplinario que la conducta atribuida a un servidor público no causó ningún daño o perjuicio patrimonial, o bien, que no le reportó beneficio económico alguno al responsable, implica necesariamente haber valorado aspectos de tipo económico para individualizar la sanción por el incumplimiento de obligaciones administrativas; en segundo lugar, porque esa interpretación sería contradictoria con lo establecido en el artículo 109, fracción III, de la propia Constitución, el cual dispone que se deben aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; y en tercero, porque ello impediría sancionar a los servidores públicos que incumpliendo con sus obligaciones y, en consecuencia, los principios que rigen en el servicio público, no obtengan con sus conductas irregulares beneficios económicos, o bien, causen daños o perjuicios de carácter patrimonial, máxime que existen innumerables conductas no estimables en dinero que pueden ser causa de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de obligaciones de esta naturaleza.

## 6. CONCLUSIONES

PRIMERA. Es un derecho natural de la sociedad humana que se encuentre bien informada, reconociéndose expresamente en el artículo 6º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y regulándose su ejercicio en la correspondiente ley reglamentaria.

SEGUNDA. El ejercicio del Derecho a la Información encuentra limitaciones en asuntos de seguridad nacional, la moral pública y los derechos de terceros, definiendo la ley los alcances de las figuras jurídicas de información reservada y confidencial, también conocido como “secreto burocrático”.

TERCERA. El ejercicio efectivo del Derecho a la Información, impone al servidor público una serie de obligaciones a favor del gobernado.

CUARTA. El incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información por parte de los empleados públicos, constituyen infracciones, tanto por acción como por conductas omisivas, lo que puede traer como consecuencia, sujetarlo a un procedimiento disciplinario seguido en forma de juicio, en el cual se le apliquen sanciones de naturaleza administrativa.

QUINTA. El Poder Judicial de la Federación distingue con claridad el Derecho de Acceso a la Información de la prueba de informes: Mientras el primero es una garantía individual conferida a todos los gobernados, la segunda es la solicitada por el juzgador para resolución de un asunto de su competencia, que se rige por normas de carácter intraprocesal.

SEXTA. Nuestro máximo Tribunal de Justicia del país, reconoce la validez del ordenamiento vigente para delimitar la información que pueda ser del conocimiento público, a efecto de no violentar derechos de terceros o poner en riesgo información relativa a secretos industriales o tecnológicos.

## ORDENAMIENTO JURÍDICO

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.*

*Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro.*

*Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.*

*Código Civil vigente en el Estado de Querétaro.*

## TITULO DE LA TESIS

## DATOS GENERALES

<p>PETRÓLEOS MEXICANOS. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI), QUE INVOLUCRAN ACTUACIONES REALIZADAS CON EL CARÁCTER DE AUTORIDAD.</p>	<p>No. Registro: 172,174  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXV, Junio de 2007  Tesis: L5o.A.44 A  Página: 1127</p>
<p>DOCUMENTACIÓN CONFIDENCIAL. LA ASÍ CALIFICADA POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA EN VIRTUD DE UN MANDATO LEGAL, DEBE PERMANECER EN EL SECRETO DEL JUZGADO DURANTE EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO.</p>	<p>No. Registro: 173,313  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXV, Febrero de 2007  Tesis: L7o.A.498 A  Página: 1701</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE ORDENA DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN CONFORME A LO PREVISTO A LA LEY FEDERAL RELATIVA, DEBE EMITIRLA EL COMITÉ DE INFORMACIÓN RESPECTIVO.</p>	<p>No. Registro: 173,427  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXV, Enero de 2007  Tesis: L15o.A.73 A  Página: 2378</p>
<p>ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA TRATÁNDOSE DE EXPEDIENTES JUDICIALES. SUS ALCANCES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).</p>	<p>No. Registro: 173,966  Tesis aislada  Materia(s): Común  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXIV, Noviembre de 2006  Tesis: IV.1o.C.31 K  Página: 1017</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.</p>	<p>No. Registro: 173,977  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Primera Sala  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXIV, Octubre de 2006  Tesis: 1a. CLXVI/2006  Página: 283</p>

<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS CRITERIOS EN LA MATERIA CONSIDERAN DETERMINADA INFORMACIÓN COMO RESERVADA, NO SON APLICABLES CUANDO ES SOLICITADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES.</p>	<p>No. Registro: 173,976  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Primera Sala  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXIV, Octubre de 2006  Tesis: 1a. CLXVII/2006  Página: 283</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS CRITERIOS EN LA MATERIA QUE CONSIDERAN DETERMINADA INFORMACIÓN COMO RESERVADA, NO SON APLICABLES TRATÁNDOSE DE PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EN EL TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA DERIVADO DE UN CONCURSO PARA LA DESIGNACIÓN DE JUECES O MAGISTRADOS</p>	<p>No. Registro: 173,975  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Primera Sala  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXIV, Octubre de 2006  Tesis: 1a. CLXVIII/2006  Página: 284</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA SOLICITADA AL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CON MOTIVO DE UN RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA, ENCUENTRA SU FUNDAMENTO EN UNA COMPETENCIA JURISDICCIONAL Y NO EN EL EJERCICIO DE UN DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO.</p>	<p>No. Registro: 174,164  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Segunda Sala  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXIV, Septiembre de 2006  Tesis: 2a. LXXIX/2006  Página: 346</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ARTÍCULOS 2o., 7o., 13, 14, 18, 19 Y 43 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTES EN 2004, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.</p>	<p>Tesis aislada  Materia(s): Constitucional, Administrativa  Novena Época  Instancia: Primera Sala  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXIII, Febrero de 2006  Tesis: 1a. XXXVII/2006  Página: 650</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS.</p>	<p>No. Registro: 175,730  Tesis aislada  Materia(s): Constitucional, Administrativa  Novena Época  Instancia: Primera Sala  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXIII, Febrero de 2006  Tesis: 1a. XXXVI/2006  Página: 651</p>

<p>INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE SUS RESOLUCIONES.</p>	<p>No. Registro: 176,273  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXIII, Enero de 2006  Tesis: I.8o.A.80 A  Página: 2388</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL TITULAR DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL QUE OBLIGA AL DE PROTECCIÓN Y AHORRO BANCARIO A PROPORCIONAR INFORMACIÓN A UN GOBERNADO, PREVIA ELIMINACIÓN DE LOS DATOS RESERVADOS, CONFIDENCIALES O CLASIFICADOS.</p>	<p>No. Registro: 177,116  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXII, Septiembre de 2005  Tesis: I.4o.A.499 A  Página: 1584</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA OPOSICIÓN A QUE SE PUBLIQUEN DATOS PERSONALES DE LAS PARTES EN ASUNTOS DEL CONOCIMIENTO DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ESTÁ SUJETA A LA CALIFICACIÓN DE EFICACIA, EN TÉRMINOS DEL REGLAMENTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.</p>	<p>No. Registro: 178,271  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXI, Mayo de 2005  Tesis: IV.2o.A.137 A  Página: 1583</p>
<p>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. RESULTA INEFICAZ LA OPOSICIÓN A LA INCLUSIÓN DE LOS DATOS PERSONALES EN LA PUBLICIDAD DE LOS ASUNTOS DEL CONOCIMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO AQUELLOS NO REVISTAN LA CARACTERÍSTICA DE RESERVADOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.</p>	<p>No. Registro: 178,270  Tesis aislada  Materia(s): Administrativa  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XXI, Mayo de 2005  Tesis: IV.2o.A.139 A  Página: 1585</p>
<p>PRUEBAS EN EL AMPARO. OBLIGACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO DE ATENDER LA PETICIÓN DEL QUEJOSO DE RECABAR LAS QUE LE NEGÓ LA RESPONSABLE, AUNQUE SEAN CONFIDENCIALES, CUANDO SE TRATE DE DEMOSTRAR DISCRIMINACIÓN. DISCRECIONALIDAD EN SU MANEJO.</p>	<p>No. Registro: 184,287  Tesis aislada  Materia(s): Común  Novena Época  Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  XVII, Mayo de 2003  Tesis: I.4o.A.48 K  Página: 1251</p>

<p>RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDEN SANCIONARSE LAS IRREGULARIDADES COMETIDAS POR ÉSTOS, AUNQUE NO IMPLIQUEN UN BENEFICIO ECONÓMICO PARA EL RESPONSABLE NI CAUSEN DAÑOS O PERJUICIOS PATRIMONIALES.</p>	<p>Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Junio de 2007 Tesis: I.8o.A.123 A Página: 1169</p>
<p>PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS CUANDO NO EXISTE BENEFICIO O DAÑO ECONÓMICO. SE CONFIGURA EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE LA MATERIA.</p>	<p>No. Registro: 181,687 Tesis aislada Materia(s): Administrativa Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Abril de 2004 Tesis: I.6o.A.44 A Página: 1454</p>
<p>LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6º Y 7º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.</p>	<p>No. Registro: 172,477 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007 Tesis: P/J. 24/2007 Página: 1522</p>
<p>DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.</p>	<p>No. Registro: 191,967 Tesis aislada Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000 Tesis: P. LX/2000 Página: 74</p>
<p>RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.</p>	<p>No. Registro: 200,154 Tesis aislada Materia(s): Administrativa, Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996 Tesis: P. LX/96 Página: 128</p>

## BIBLIOGRAFÍA

AZURMENDI, Ana. *Derecho a la Información. Guía jurídica para profesionales de la comunicación*. Ediciones de la Universidad de Navarra. Pamplona, 2002.

CARPISO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Porrúa. México, 2003.

*Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 6. 1917.

*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) Art. 11. “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre, todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley”.

*Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia* (1776). N.12. “Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás a no ser por gobiernos despóticos”.

PAILLET, Michell. *La responsabilidad administrativa*. Trad. CARRILLO BALLESTEROS, Jesús María. Universidad Externado de Colombia. Colombia, 2001.

UNESCO. Informe, 16 de agosto de 1976.

URABAYEN, Miguel. *Vida privada e información: un conflicto permanente*. Eunsa. Pamplona, 1977.

## MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO



## X. EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DAIP Y LA TRANSPARENCIA EN SAN JUAN DEL RÍO

MELSAR OCHOA PINEDA\*

El Derecho a la Información, es un derecho humano fundamental consagrado en el seno de las Naciones Unidas, en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en 1948. El Derecho a la Información en su concepción más amplia, es el conjunto de prerrogativas y obligaciones recíprocas de la Sociedad, el Estado y los medios en materia de comunicación.

El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), se define como la prerrogativa que tiene toda persona a acceder a la información creada, administrada o en posesión de los poderes, dependencias o entidades gubernamentales o de interés público. Este derecho, “ha respondido desde sus orígenes a una legítima demanda de la sociedad mexicana, que exigía garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos fueran del dominio público”.<sup>1</sup>

El ejercicio de este derecho, alude a la libertad de los ciudadanos a saber acerca de la información radicada en los poderes públicos. Toda regulación en materia de Acceso a la Información debe considerar el principio de que toda información es pública, salvo aquella que la ley taxativamente señala como de excepción y no disponible para los ciudadanos.

A través de la Ley de Acceso a la Información Pública, los ciudadanos pueden acceder a la información que tiene el gobierno y no depender de la información o versión de la información pública que les proporcionan los medios masivos de comunicación; en este sentido se genera un contrapeso a través de la opinión pública.

Partiendo del principio de que el Derecho a la Información es sinónimo de democracia, el municipio de San Juan del Río ha sido un parteaguas en el proceso democratizador en el Estado de Querétaro al haber sido el primer municipio en lograr la alternancia política en el gobierno municipal, pasando del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) en el año de 1991.

En el caso del Municipio de San Juan del Río, Administración 2006-2009, ha existido un enorme compromiso respecto a la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, basado en la alternancia política y el amplio margen de legitimidad otorgado por la ciudadanía al actual gobierno municipal durante el proceso electoral.

Este compromiso social quedó plasmado en el Plan Municipal de Desarrollo, en el tercer Eje de gobierno, titulado “Municipio Moderno”, donde en sus líneas de acción se establecieron los siguientes compromisos:

---

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma del Estado de México, actualmente es director de Recursos Humanos de la Presidencia Municipal de San Juan del Río.

<sup>1</sup> MARVAN LABORDE, María. *El Derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la Sociedad*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, 2005, p. 5.

- Fomentar la cultura de Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas por parte de los servidores públicos entre niños, jóvenes y adultos de todas las edades, personas con capacidades diferentes y en los distintos sectores de nuestra sociedad.
- Puntualizar el papel fundamental que tiene la Administración Municipal con la ciudadanía en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas.
- Aplicar los medios tecnológicos para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia.
- Realizar los ajustes necesarios para proporcionar información más completa y detallada sobre las razones y los beneficios por los cuales se justifican una acción u obra del Gobierno Municipal.
- Establecer los canales de comunicación necesarios entre las diferentes áreas que integran la Administración Municipal, a fin de apearse a la normatividad vigente en materia de Acceso a la Información Pública.<sup>2</sup>

Este mismo compromiso de Transparencia del Gobierno Municipal, adquirió mayor relevancia toda vez que el gobierno anterior se vio envuelto en escándalos de corrupción, tales como: la denuncia de la titular del Sistema Municipal DIF, respecto al desvío de recursos públicos de la Presidenta Municipal a su campaña política para el cargo de diputada federal, a través de cobijas que fueron destinadas a comunidades rurales, lo que provocó la renuncia de la directora del DIF y del Contralor Municipal al negarse a justificar administrativamente dicho desvío de recursos. También fue gravemente cuestionado la inestabilidad de esa Administración ante el continuo movimiento de titulares de las dependencias del Gobierno Municipal, asimismo, la falta de Transparencia en el otorgamiento de permisos y licencias municipales; por ello, era indispensable reivindicar y legitimar ante la sociedad de San Juan del Río, el compromiso de Transparencia del Gobierno Municipal.

Una de las principales acciones, al iniciar el gobierno, fue crear en el sitio *web* del Municipio en el apartado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, generando un trabajo en conjunto con cada una de las dependencias involucradas de la administración y dar cumplimiento a la verificación que llevaría a cabo en Diciembre la Comisión Estatal de Información Gubernamental. Este propósito se cumplió en 90%. En este aspecto, vale la pena resaltar que fue la primera ocasión en que el municipio cumplía con poner toda la información pública que establece la *Ley Estatal a la Información Gubernamental* en el portal de *internet* del municipio, facilitando con esto el acceso a la información y dando las primeras muestras de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

Es importante mencionar que los derechos que esta ley otorga a los ciudadanos para hacerse de la información que posee el gobierno, con frecuencia es utilizada por medios de comunicación y adversarios políticos para golpear al gobierno en turno. El caso de San Juan del Río no fue la excepción, por lo que iniciada la administración varias solicitudes fueron identificadas con este propósito, por lo que a través de la Unidad de Acceso a la Información del Municipio se entregó información con las reservas que la misma ley concede.

En el mes de marzo, fue relevados los integrantes de la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) y una de sus primeras acciones fue tener un acercamiento con los municipios para el diseño de estrategias y proyectos para difundir en la sociedad el Derecho de Acceso a la Información Pública. En este contexto y con la absoluta apertura y disposición del Gobierno Municipal de San Juan del Río, nació la idea de tramitar, contestar y entregar 5,000 solicitudes de información durante la celebración de la Feria San Juan del Río, edición 2007.

En este contexto, se inició la difusión de este proyecto a través de los medios masivos de comunicación, se colocó un *stand* con propaganda de la CEIG y el Municipio; se capacitaron 10 prestadores de servicio social de la Universidad Autónoma de Querétaro y la Universidad del Valle de México, quienes con formatos preelaborados ofrecían a los visitantes a la feria solicitar

<sup>2</sup> Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009. Municipio de San Juan del Río. Querétaro, México, p. 54.

información sobre temas de su interés y en su caso se les sugería preguntar sobre temas tales como: costo de la organización de la feria, costo individual o total de los artistas que se presentaban en el teatro del pueblo, monto de recuperación por la realización de la feria, destino de los recursos obtenidos en la feria; asimismo, abundaron las solicitudes referentes a temas de la Administración Municipal en temas relacionados con: salarios de los funcionarios públicos, salario y funciones del presidente Municipal y los regidores del H. Ayuntamiento, copia impresa o digital del Plan de Desarrollo Municipal, programas de becas para estudiantes del municipio, proyectos de obra pública a realizar en el ejercicio fiscal 2008, especialmente en las colonias o comunidades de los solicitantes, también se preguntó con relevancia sobre acciones y programas de seguridad pública, especialmente en las zonas más conflictivas del municipio.

Este esfuerzo entre la CEIG y el Municipio para dar contestación a las 5,000 solicitudes en los tiempos que marca la ley incluyó la disposición del municipio de entregar la información vía electrónica a todas aquellas personas que tuvieran acceso a este medios de comunicación; de tal manera que tan pronto se recibieron las solicitudes eran preparadas y entregadas vía correo electrónico y de esta forma dar salida a las 250 o 300 solicitudes que se recababan diariamente.

Los ciudadanos solicitantes se les requería anotar con claridad sus direcciones electrónicas o domicilio formal, toda vez que para cumplir el compromiso de entregar la información en tiempo; el Municipio se había comprometido con la Comisión Estatal de Información de absorber el costo para entregar por correo tradicional las solicitudes de información que así lo requirieran. En este sentido, se firmó un acuerdo con el Servicio Postal Mexicano para contratar un paquete de mensajería mediante el cual se enviaron 2,200 respuestas a solicitudes de información a ciudadanos del Municipio y del Estado de Querétaro, asimismo, a ciudadanos de los estados vecinos de Hidalgo, Estado de México, Distrito Federal, Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla y Michoacán principalmente.

Con base en el artículo 22, fracción IV, de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro* y con la disposición política del municipio de satisfacer las necesidades de información de los visitantes a la feria, se acordó con la Comisión Estatal de Información recibir y remitir a la dependencia pública que correspondiera las diferentes solicitudes de información que se recibieran. De acuerdo a lo anterior, se remitieron 1,172 solicitudes de información principalmente al Gobierno del Estado de Querétaro, organismos autónomos, Congreso del Estado, municipios del estado y secretarías de Estado, del Gobierno Federal.

Con esta experiencia, nos convertimos en punta de lanza a nivel estatal y nacional al ser el municipio que recibió y respondió la mayor cantidad de solicitudes de información pública en un mes. Este hecho implicaba un enorme reto para el gobierno municipal, toda vez que terminado el ambicioso proyecto de las 5,000 solicitudes, había que mantener un alto ritmo de solicitudes de información y un contacto más estrecho con la ciudadanía en este tema.

En este sentido, se instaló una mesa de atención y promoción del Acceso a la Información Pública en el programa municipal de audiencia pública "Tu Gobierno te Escucha", en este espacio se entrega folletería, revistas y se difunde el Derecho de Acceso a la Información Pública, tramitando solicitudes de información a los ciudadanos que acuden a este programa; de manera semanal, en este programa se tramitan aproximadamente 60 solicitudes de información.

Con el mismo propósito, en coordinación con el área de capacitación de la CEIG, a partir del mes de noviembre hemos impartido semanalmente una capacitación a servidores públicos del municipio, donde se les proporcionan los principales elementos del Acceso a la Información Pública Gubernamental con el objetivo de sensibilizarlos respecto del tema y que estén en condiciones de proporcionar la información con mayor facilidad, asimismo, que estén en condiciones de ejercer este derecho.

Este proceso de capacitación forma parte de los principales compromisos de este gobierno, por lo que la siguiente etapa de capacitación ha consistido en visitar las instituciones de educación básica, media y superior del municipio, así como sectores sociales organizados del municipio, donde se promueve el derecho de Acceso a la Información Pública y el procedi-

miento para realizar las solicitudes de información, propiciando que cada alumno o ciudadano que asiste a estos cursos de capacitación realice una solicitud de información, actualmente se realiza un curso por semana.

En agosto de 2007, se firmó el convenio de colaboración entre el Municipio de San Juan del Río y la Comisión Estatal de Información Gubernamental. En este documento rector, se establecieron los siguientes compromisos:

- Difusión y fomento de la cultura del Derecho de Acceso a la Información a través de la impartición de conferencias;
- Organización conjunta de eventos (seminarios, mesas de trabajo y capacitaciones);
- Colaboración en proyectos con contenidos de Acceso a la Información que tenga como ámbito de influencia el Municipio;
- Coedición de obras, revistas y folletería en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública, y
- Participar en eventos y giras del Presidente y/o reuniones de trabajo que el Ayuntamiento tenga a bien invitar a la comisión para que se difunda en dichos actos públicos el Derecho de Acceso a la Información Pública.<sup>3</sup>

Derivado de este convenio de colaboración, desde el mes de noviembre el Gobierno Municipal proporcionó a la CEIG un espacio físico y personal administrativo para abrir una oficina de enlace que presta a los habitantes de San Juan del Río, servicios de difusión y promoción del Derecho de Acceso a la Información Pública, recepción de documentación, cursos de capacitación, próximamente se instalará en esta oficina un módulo digital que además de promover este derecho, proporcionará gratuitamente el servicio de *internet* a los usuarios de este espacio. En este sentido, acercamos a los habitantes del municipio los servicios que presta la Comisión Estatal y fortalecemos la relación interinstitucional entre ambas dependencias.

En un esfuerzo conjunto entre la Contraloría y la Unidad de Acceso a la Información Gubernamental del Municipio, se encuentra en proceso de creación y autorización, por parte del H. Ayuntamiento de la Comisión de Transparencia, que busca ser un órgano de consulta y participación ciudadana encargada de auxiliar a la Administración Pública Municipal en la vigilancia de la aplicación y administración de los recursos humanos y materiales, y en la salvaguarda de los principios de legalidad, imparcialidad, lealtad, eficiencia, y honradez que deben prevalecer en la Administración Pública Municipal. Las principales funciones de esta comisión serán:

- Elaborar y someter a consideración del Ayuntamiento, el Plan de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal;
- Coadyuvar con la Presidencia Municipal, en el cumplimiento del Plan de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal;
- Celebrar las sesiones ordinarias, extraordinarias o solemnes que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;
- Promover la integración y participación de órganos de consulta, organismos ciudadanos, públicos o privados para cumplimiento del Plan de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal;
- Promover estudios e investigaciones que aporten medios, métodos de control e indicadores para fortalecer la transparencia en la Administración Pública Municipal;
- Organizar y trabajar en subcomisiones permanentes o transitorias para el estudio, examen y propuestas de solución a los asuntos que le sean turnados;
- Resolver respecto a los proyectos de acuerdo que presenten las subcomisiones en pleno.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Compromisos establecidos en el Convenio de colaboración interinstitucional, signado entre la Comisión Estatal de Información Gubernamental y el Municipio de San Juan del Río y firmado en agosto de 2007.

<sup>4</sup> Compromisos contenidos en el Proyecto de conformación de la Comisión de Transparencia del Municipio de San Juan del Río. Este proyecto se encuentra en análisis en comisiones del Ayuntamiento, para ser aprobada e incorporada a la Administración Municipal.

La conformación de esta comisión, consolida el DAIP como política pública dentro del Gobierno Municipal e involucra de manera directa a distinguidos ciudadanos como representantes de la sociedad para dar constancia del adecuado uso de los recursos públicos que administra el gobierno.

Es importante destacar también que en este ejercicio tuvieron una activa participación los niños, quienes manifestaron mucho interés por lo que hace el gobierno en materia de ecología, de seguridad pública, de combate a las adicciones, sobre creación y cuidado de áreas verdes, protección y promoción de los derechos de los niños etcétera. Al respecto, se tuvo especial cuidado y atención en contestar todas sus solicitudes de información con un vocabulario y presentación de la información que permitiera generar la confianza en los niños y propiciar una nueva cultura y relación con el gobierno que se siga fomentando en su desarrollo académico.

En términos generales, este ejercicio se calificó de exitoso por la enorme disposición y felicitaciones que se obtuvieron de los ciudadanos asistentes al recinto expositor. En el mismo sentido, llegaron correos de agradecimiento y reconocimiento de los ciudadanos que recibieron la información, quienes manifestaron que en primera instancia tenían duda en que les fuera proporcionada la información y que había sido muy gratificante recibirla, generando así una mejor impresión del gobierno municipal en materia de transparencia.

A continuación se presenta una tabla que concentra las solicitudes de información que fueron recibidas durante la celebración de la Feria 2007 en el Municipio de San Juan del Río, haciendo mención de la dependencia o nivel de gobierno a la que corresponde y si fue contestada por el municipio o remitida a la dependencia que posee la información solicitada.

Otro aspecto a resaltar en este ejercicio, es que el mismo sirvió de termómetro para considerar las principales prioridades e inquietudes de la ciudadanía sobre las acciones y ejercicio del Gobierno Municipal, a poco menos de cumplir el primer año de gobierno y en su caso tomar algunas decisiones o reforzar determinadas áreas de la Administración Municipal.

Actualmente, tenemos uno de los mejores sitios *web* del Estado en materia de transparencia. En este espacio damos cabal cumplimiento a las obligaciones que nos impone la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental y en las verificaciones físicas, hemos obtenido las mayores calificaciones que otorga dicha institución. Nos hemos adelantado a la legislación local y con base en la Reforma constitucional, estamos entregando de manera permanente información vía electrónica, lo que promueve y facilita el acceso de la información a la sociedad.

El Derecho a la Información se encuentra en el proceso de constituirse como un derecho fundamental de la sociedad mexicana; en este sentido se perfilan las modificaciones que hizo el Poder Legislativo en la Reforma Electoral; donde se impide a partidos políticos y a candidatos la contratación de espacios a televisoras y radiodifusoras durante los procesos electorales, la reducción de los tiempos de campañas en todos los niveles, la fiscalización por parte Instituto Federal Electoral a los partidos políticos, el impedimento a todos los niveles de gobierno a publicar obras sociales en tiempos electorales; la reducción del presupuesto a los partidos políticos y la cancelación de campañas negativas, basadas en la descalificación del candidato opositor.

Por ello, el Derecho de Acceso a la Información reafirma que; más información es igual a más capacidad, mayor solidez en los argumentos y mejores instrumentos para la crítica y la propuesta. Aquellos actores sociales que han sabido traducir sus demandas en reformas legales, en políticas públicas, en formas de participación ciudadana, son los que han podido y sabido acceder a la información que posee su gobierno.

Gracias a ello, hemos visto una multitud de cambios y un robustecimiento de las exigencias de la sociedad: en la defensa de los derechos humanos, los programas de desarrollo y asistencia social, el apoyo a personas con capacidades distintas, la promoción del cuidado y regeneración ambiental, la actividad en pro de la equidad entre los géneros y la autonomía de los órganos electorales; son algunos de los temas en los que con mayor claridad se ha muestra-

DEPENDENCIAS	No DE SOLICITUDES	ESTATUS
Gobierno Federal	197	Remitidas al IFAI
Gobierno del Estado	598	Remitidas
Congreso del Estado	54	Remitidas
Municipio de Querétaro	115	Remitidas
Comisión Estatal de Información	24	Remitidas
Universidad Autónoma de Querétaro	63	Remitidas
Poder Judicial del Estado	16	Remitidas
Instituto Electoral de Querétaro	14	Remitidas
Instituto Federal Electoral	2	Remitidas
Tribunal Superior de Justicia	5	Remitidas
Referentes a Costos de la Feria San Juan del Río 2007	786	Contestadas
Salario Presidente San Juan del Río	147	Contestadas
Sec. Administración San Juan del Río	238	Contestadas
Comunicación Social San Juan del Río	29	Contestadas
S. D. U. O. P. San Juan del Río	299	Contestadas
Ayuntamiento San Juan del Río	272	Contestadas
Tesorería San Juan del Río	424	Contestadas
Sec. de Gobierno (Becas) San Juan del Río	523	Contestadas
Sec. Desarrollo Municipal San Juan del Río	365	Contestadas
Sec. Servicios Municipales San Juan del Río	25	Contestadas
Contraloría Municipal San Juan del Río	50	Contestadas
Centro Cultural San Juan del Río	29	Contestadas
Sec. de Seguridad Pública San Juan del Río	214	Contestadas
Sistema Municipal DIF San Juan del Río	190	Contestadas
Sec. Administraciones Regionales San Juan del Río	2	Contestadas
Otras áreas del Gobierno Municipal	227	Contestadas
JAPAM San Juan del Río	9	Contestadas
Municipio de Amealco	5	Remitidas
Municipio de Pedro Escobedo	6	Remitidas
Municipio de Tequisquiapan	20	Remitidas
Municipio de El Marqués	1	Remitidas
Municipio de Corregidora	2	Remitidas
Municipio de Cadereyta	3	Remitidas
Municipio de Huimilpan	3	Remitidas
Municipio de Toluimán	8	Remitidas
Municipio de San Joaquín	1	Remitidas
Municipio de Ezequiel Montes	2	Remitidas
Agencia Federal de Investigación	12	Remitidas
Comisión Federal de Electricidad	3	Remitidas
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	2	Remitidas
Partido Acción Nacional	3	Remitidas
Comisión Estatal de Aguas	1	Remitidas
Comisión Estatal de Derechos Humanos	3	Remitidas
Gobierno del Estado de Guanajuato	4	Remitidas
Gobierno del Estado de Hidalgo	5	Remitidas
Carecen de información	88	Canceladas
TOTAL	5089	

do la utilidad del Derecho de Acceso a la Información, y por ende la influencia de la sociedad organizada.

En San Juan del Río, el Acceso a la Información Pública ha sido implementado como una política pública de información ciudadana encaminada a que la sociedad esté enterada de lo que particularmente le interesa al empresario, al estudiante, al jubilado, al padre de familia, al profesionista, al campesino, en fin. Convertirse en el instrumento ciudadano de control para la gestión gubernamental y, con ello, poder influir en el diseño, organización y sobre todo, en la evaluación de las políticas públicas del Gobierno Municipal.

Estas acciones buscan confirmar que “el Municipio es por excelencia la escuela de la democracia al facilitar y promover el desarrollo y la participación de la sociedad”.<sup>5</sup> También se ha buscado restituir la confianza del ciudadano en la función pública, para que éste tenga la certeza del uso que se le da a los recursos públicos y además que se usan en forma oportuna y eficaz.

Por ello, la ruta a seguir en el presente gobierno será reforzar el Derecho de Acceso a la Información Pública en el fortalecimiento de una base social que conozca, promueva y haga uso de este derecho como una herramienta fundamental para su toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

Convenio de Colaboración interinstitucional signado por la Comisión Estatal de Información Gubernamental en el Estado de Querétaro y el Municipio de San Juan del Río Querétaro el 28 de agosto de 2007.

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

MARVAN LABORDE, María. *El Derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la Sociedad*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, 2005.

Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009. Municipio de San Juan del Río, Querétaro.

Proyecto de creación de la Comisión de Transparencia del Municipio de San Juan del Río, Querétaro.

VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa. *Nuevas Perspectivas del Derecho de la Información*. Universidad Iberoamericana. 2002.

---

<sup>5</sup> VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa. *Nuevas Perspectivas del Derecho de la Información*. Universidad Iberoamericana. México, 2002, p. 223.



## XI. NECESIDAD DE UTILIZAR LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO ARTEAGA, A EFECTO DE DEFINIR CASUÍSTICAMENTE EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN RESERVADA

ALEX CALVILLO SALGADO\*

En México el derecho a la información, es un derecho fundamental que garantiza a toda persona el acceso a la misma, de igual manera este derecho es compatible con las garantías individuales como el derecho a informar y ser informado, libertad de pensamiento y expresión y otras de carácter social. El artículo 6º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”, además de estar contemplado dentro de los ordenamientos internacionales sobre los derechos humanos, el derecho al acceso tiene un fundamento político: salvaguardar y garantizar el estado democrático.

Con la creación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se logró consolidar el sistema democrático que comenzó a emerger en nuestro país, y de igual manera fortalecer las garantías constitucionales de la ciudadanía al estructurar la plataforma legal que sustenta el derecho para obtener información pública gubernamental generando así el principal motor de esta reforma, la transparencia.

Sin embargo quedan aún mejoras por realizar ya que la ley federal por sí misma es el modelo del que emanan todas y cada una de las leyes estatales que disponen los procedimientos y términos jurídicos para el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información y siendo el tema más importante de resolver en este trabajo, el de la reserva de información, ya que el manejo de su concepto representa hoy un conflicto de percepciones e ideas entre los diferentes actores políticos y sociales así como también para la ciudadanía.

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde 1948, el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* sienta las bases implícitas del Derecho de Acceso a la Información Pública, más tarde es ratificado este principio por la *Convención Americana de Derechos Humanos* adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969; así como el *Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos* retoma los principios genéricos de la libertad de expresión y de manera implícita el Derecho de Acceso a la Información Pública.

El Derecho a la Información, de acuerdo con el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*: “es la garantía fundamental de toda persona posea: atraerse información, a informar y a ser informada”.

Dentro del mismo contexto la información debe entenderse en un sentido amplio que abarque los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir), así como los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas) y sus diversas funciones.

---

\* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Querétaro, actualmente es titular de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro.

Del artículo invocado se desprende de que el Derecho a la Información, es de doble vía en virtud de que incluye, en forma muy importante al receptor de la información, es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y a quien tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información, ha hecho una serie de interpretaciones desde el rubro electoral hasta el *stricto sensu* del derecho en sí mismo, inclusive y de manera reciente no sólo ha ratificado su interpretación, sino que ha interpretado, además, contra lo que dijera tiempo atrás, que el último párrafo del artículo 6° constitucional constituye una garantía individual o derecho fundamental, sujeto, como es entendible a los límites establecidos en la propia ley, ya que el Derecho a la Información no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva.

El Derecho de Acceso a la Información Pública, puede resumirse en el derecho que tienen las personas a mejorar su calidad de vida, ya que puede convertirse en una herramienta para una toma informada de decisiones (conjunto de derechos subsidiarios). De esta forma se unieron de manera alegórica el derecho a la información y el derecho a sobrevivir, y para que ambos derechos indirectos, difusos y directos, tengan un ambiente normativo propicio se requiere satisfacer, entre otros los siguientes derechos subsidiarios:

- a) Derecho a contar con entidades públicas que operen de manera transparente.
- b) Derecho a contar con entidades públicas que rindan cuenta de sus actos ante la sociedad.
- c) Derecho al principio de apertura de las acciones de las entidades públicas.

## 2. PROBLEMÁTICA DE NO CONTAR CON UNA DEFINICIÓN CLARA DE LA INFORMACIÓN RESERVADA

La iluminación del espacio público (gobiernos, partidos políticos y medios de comunicación) es condición fundamental del medio democrático y se complementa con la ventilación de la atmósfera estatal y municipal. En una democracia moderna, los ciudadanos tenemos derecho a estar bien, al bienestar general. La calidad de vida de los habitantes de un determinado país radica, entre otras cosas, en la calidad de la relación ordinaria que mantiene el ciudadano promedio con el gobierno.<sup>1</sup>

La palabra bienestar se define como: *al conjunto de factores que participan en la calidad de la vida de la persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que de lugar a la tranquilidad y satisfacción humana*. Es por ello que el contar con el Derecho al Acceso a la Información que generan las entidades gubernamentales permite mantener una correcta ventilación que sea fuente vitalicia para el desarrollo de la creatividad y capacidades diversas, así como la personalidad de los habitantes en un Municipio o Estado.

La difusión de información (escribir, imprimir y publicar) es considerada como una libertad del ser humano y al Estado le corresponde reconocerla. En este sentido, hay que advertir que se habla de *libertad y no de derecho*, denominando el derecho por su forma de manifestación pública. Esto quiere decir, que contamos con la libertad de difundir información y con el derecho a estar informados.

Es una realidad, que cualquier derecho no se puede ejercer sin restricciones o sin responsabilidades y para el caso del Derecho a la Información y Transparencia gubernamental, también existen limitantes, *como ocurre con la clasificación de la información reservada*.

Esta última tiene esta connotación cuando la divulgación de cierta información es un peligro para la seguridad nacional, la seguridad pública, o cause algún daño a la salud o invada el derecho a la privacidad de una persona. Es decir, se considera información reservada aquella que pueda poner en peligro la seguridad o una de las funciones del Estado o que ponga en

<sup>1</sup> VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa. *Derecho de acceso a la información pública*. UNAM. México, p. 5.

peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona, de igual manera, se considera como reservada aquella cuya divulgación pueda comprometer la existencia de un bien jurídico superior, como la estabilidad estatal, documentación que pueda otorgar ventaja indebida a un tercero y las así consideradas por normas o leyes específicas.

Es así, que la connotación de información reservada promueve un Estado protector que se quiere o pretende erradicar, herencia de un período autoritario en nuestro país y que desdénaba la inteligencia y autonomía del ciudadano con respecto a cuestionar el proceder del Estado.

Si el Estado es la conglomeración de instituciones, mismas que son el resultado de la historia de un país, es decir, son el reflejo de una sociedad dada, entonces, tenemos que las instituciones son la sociedad, y si no lo son por completo por lo menos sí la representan, por lo que la información que dichas Instituciones manejan, es la información que pertenece al ciudadano.

De ahí que dejar al arbitrio de la autoridad competente la interpretación de la ley, en materia de información reservada —que es el tema que hoy nos atañe—, deja en estado de indefensión al sujeto pasivo de la obligación, al no contar con un medio de defensa, contra *un concepto* que si bien se encuentra definido dentro de la Ley y su Reglamento —para el Estado de Querétaro—, también es cierto que cuenta con muchas connotaciones vagas y ambiguas dentro de su definición, lo que en muchas ocasiones le permiten a la autoridad actuar fuera del principio de legalidad.

### 2.1. UN CASO PRÁCTICO

Durante la primera semana de mayo del 2004, el país cayó en conmoción cuando los medios de comunicación literalmente estuvieron monitoreando la noticia de la expulsión de funcionarios cubanos de nuestro país, tanto de la propia Embajada, como del Partido Comunista de Cuba, porque según declaraciones del entonces secretario de Gobernación, el licenciado Santiago Creel Miranda, *“pusieron en riesgo la seguridad nacional”*.

Sin embargo no fue la expulsión lo que realmente trascendió en los registros sociales de nuestro país, sino la decisión del entonces secretario de Gobernación para clasificar como reservada la información concerniente a este tema, lo que generó un ambiente de consternación y disenso entre líderes de opinión, principalmente, en la clase política.

Realmente lo alarmante de este tipo de situaciones no es el hecho mismo de reservar información sino que en algunas ocasiones, como ésta, *se carece del sustento jurídico necesario que permita hacerlo*, como ejemplo nuevamente se cita este caso donde el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el 7 de mayo del 2004, argumentó: *“Con respecto a la información que ha sido reservada, en este caso, procede lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Oficial (sic), fundamentalmente en su artículo décimo tercero, quedaría clasificado, el término de la clasificación es de un lapso de duración, de hasta 12 años, la clasificación se llevó a cabo con los propios lineamientos que se establecen en la materia para clasificar y para desclasificar y lo que intenta esta clasificación es proteger un bien superior que tiene que ver con la funcionalidad constitucional del Estado mexicano, así lo establece la ley cuando define el concepto de seguridad nacional, y toda vez que el gobierno de Cuba cometió conductas intervencionistas, violentando por ello la Constitución, queda materializado claramente el supuesto que establece la propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información oficial”*.

Como borrador requería de varias modificaciones, pero lo desconcertante es que este fue el *argumento oficial* para reservar dicha información, y obviamente carece del sustento jurídico, porque la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, promueve la publicidad de la información a cargo del Gobierno federal; por tanto, es necesario que cuando un servidor público considere el reservar información que desde su punto de vista pueda ocasionar alguna de las hipótesis planteadas en los artículos 13º y 14º de la ley,

la misma deberá estar fundada; es decir, apoyada en las disposiciones legales en las cuales se sostiene su decisión, lo cual no implica únicamente señalar que se reserva en términos de los artículos 13° o 14° del ordenamiento citado, pues dentro de ambos existen diversos supuestos que podrían aplicarse en un caso concreto y, de no manifestarse el supuesto concreto, la reserva carecería de certeza jurídica.

### 3. MARCO JURÍDICO DE LA RESERVA DE INFORMACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO ARTEAGA

Como ya hemos visto, en el ámbito federal existe la necesidad de realizar algunas reformas a los artículos 13° y 14° de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, y, por ende, se hace necesario adecuar la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, a efecto de determinar con toda claridad los casos de reserva, que por definición, se encuentran asentados algunos de ellos de forma ambigua en la ley y su reglamento.

El concepto de reserva, se encuentra reglamentado en el Estado de Querétaro, y por consecuencia en sus dieciocho municipios, en los artículos 3, fracción IX, 14 y 15 de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, como aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a algunas de las excepciones previstas en dicha ley, y específicamente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo la siguiente:

- a) La que cuya revelación pueda causar un perjuicio o daño grave a las funciones de las instituciones públicas y por tanto al mismo Estado;
- b) La que comprometa la seguridad del Estado o la seguridad pública;
- c) La que pueda menoscabar la conducción de negociaciones en beneficio de la entidad, incluida aquella información que la federación, organismos internacionales, u otros estados, entreguen a la entidad con carácter de confidencial o reservada;
- d) La que ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;
- e) La de carácter personal contenida en los padrones o registros estatales de contribuyentes, así como la que comprometa la privacidad o seguridad de las personas empadronadas;
- f) La contenida en las diligencias de preparación del ejercicio de la Acción Penal.
- g) La contenida en procesos administrativos de responsabilidad, antes de que sea resuelta la causa. Las resoluciones dictadas en los procesos administrativos de responsabilidad no serán reservadas ni confidenciales;
- h) La de carácter personal contenida en los expedientes que integren la Defensoría de Oficio en materia Penal, la Defensoría del Trabajo u otras similares en materia civil y familiar, así como la información de igual carácter contenida en los expedientes de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública; y
- i) La que cause un perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las Leyes.

Por su parte el artículo 15 de la ley en cita, establece textualmente lo siguiente:

- “...La información pública tendrá carácter de reservada y no se podrá divulgar cuando lo disponga esta ley. También tendrá el carácter de reservada:
- I. La información protegida por derechos de propiedad intelectual, industrial o de otro tipo, que no pueda ser divulgada o reproducida sin la autorización de su titular;
  - II. La información que comprometa la seguridad pública del Estado o de los Municipios, o ponga en riesgo la privacidad, el honor, la estimación, la intimidad o la seguridad de los particulares;
  - III. La información de carácter personal de los empleados, funcionarios o servidores públicos, a excepción de lo que establece la fracción VII del artículo 7 de esta Ley, así como la información de los particulares que con igual carácter obre en poder de aquellos;
  - IV. La información cuyo empleo represente ventajas, ganancias o lucros indebidos a

- los particulares, propicie una competencia desleal o constituya tráfico de influencias;
- V. Los documentos que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los manuscritos, incunables, ediciones, libros, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros y cualquier otro objeto o medio que contenga información de este género. En estos casos se proporcionará a los particulares los medios para consultar dicha información cuidando que no se dañen los objetos que la contengan;
  - VI. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva; y
  - VII. La que por disposición expresa de una ley sea considerada como reservada.”

Ahora bien, el *Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro*, prevé en sus artículos 18, 19, 27 y 28, que la clasificación de la información contenida en los documentos, será responsabilidad tanto de los titulares de las entidades gubernamentales y de interés público, así como de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro (CEIG); quienes propondrán a ésta su clasificación como “reservada” siempre que se encuentre en alguna de las hipótesis que establecen la Ley y el Reglamento, en el momento en que la generen, administren o conserven; y cuando se reciba una solicitud cuya información haya sido clasificada previamente.

Por su parte el artículo 27 del Reglamento de mérito, señala que para efecto de los artículos 14 y 15 de la ley, se entenderá de manera enunciativa, más no limitativa que la información tendrá ese carácter; cuando su difusión se encuentre dentro de los siguientes supuestos:

- “...I. Comprometa la seguridad estatal:
- a) Toda aquella información que constituya estrategias preventivas para mantener el orden social; acciones, operativos y programas para la vigilancia, así como aquella que integre operativos para la seguridad y custodia de personas; y
  - b) Aquellas acciones que por sus propias características, su divulgación ponga en riesgo su realización, por su especulación o interpretación errónea.
- II. Comprometa la seguridad pública:
- a) Relativo al estado de fuerza de las instituciones, tales como; número de elementos de las distintas corporaciones policiales y de seguridad, equipamiento, armamento y vehículos;
  - b) Planos y proyectos de construcción de los inmuebles e instalaciones, donde se encuentren las oficinas policiales y de seguridad;
  - c) Programas informáticos; y
  - d) Los códigos utilizados en sistemas de radiocomunicación.
- III. Menoscabe la conducción de negociaciones:
- a) Los Acuerdos con los diversos grupos sociales, cuya divulgación ponga en riesgo su celebración o culminación; y
  - b) Procesos de licitación mientras no estén concluidos.
- IV. Dañe la estabilidad económica y financiera del Estado, aquellas acciones que por sus propias características, su divulgación ponga en riesgo la economía estatal.
- V. Ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona, revelaciones de nombres, adscripciones, asignaciones, bitácoras, roles de servicios, fotografías, cargos y funciones, en especial de los integrantes de los cuerpos policiales y de seguridad.
- VI. Cause perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, toda aquella información relativa a los programas de visitas de inspección o verificación que lleven a cabo las autoridades competentes.
- VII. Cause perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, información relativa a los operativos que realizan las diversas corporaciones policiales y de seguridad.
- VIII. Cause perjuicio a la impartición de justicia, la información relativa a la hora, día, lugar, objeto, responsable de la diligencia de ejecución de una sentencia o resolución derivada de un procedimiento antes de que se lleve a cabo.
- IX. Cause perjuicio a la recaudación de contribuciones, información relativa a la ahora,

día y lugar, objeto, responsable de la diligencia de ejecución de resoluciones fiscales antes de llevarse a cabo.

- X. Cualquier información relacionada con procesos seguidos en forma de juicio, que no hayan causado estado, el procedimiento seguido ante la Comisión de Arbitraje Médico.
- XI. Aquella considerada expresamente por alguna ley como reservada.
- XII. Cuando contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen aparte de un proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, como es el caso de la Comisión de Arbitraje Médico.”

El artículo 28 del Reglamento multicitado, también considera como información reservada, la siguiente:

- I. Las averiguaciones previas y los expedientes de los procedimientos judiciales, administrativos y laborales, en tanto no hayan causado estado;
- II. La relativa a documentos que aún cuando formalmente no sean objetos de prueba en un juicio o procedimiento en que intervengan como parte las entidades gubernamentales y de Interés Público, por relacionarse con tales diligencias, puedan afectar la actuación de la autoridad en los mismos;
- III. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución definitiva;
- IV. La que contenga opiniones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, y
- V. La que contenga recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.
- VI. Los proyectos o anteproyectos de programas o acciones de las entidades gubernamentales y de Interés Público, en tanto no se inicie su ejecución.

Como ya se ha visto, algunos de los conceptos contenidos dentro de las disposiciones que regulan la definición de “reserva”, sus excepciones y su descripción enunciativa más no limitativa, tiene que ver directamente con los derechos de la personalidad, los cuales, aunque se encuentran establecidos textualmente dentro de la definición de información “confidencial”; también tienen que ver dentro del criterio que asuma la autoridad, para la clasificación de alguna información como reservada.

Los artículos 43 y 44 del *Código Civil para el Estado de Querétaro*, señalan que los derechos de la personalidad son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, ingravables y pueden oponerse a las autoridades y a los particulares sin más límite que el de derecho similar a éstos últimos; y con relación a las personas físicas son ilícitos los hechos o actos que:

- I. Dañen o puedan dañar su vida;
- II. Lesionen o puedan lesionar su integridad física;
- III. Restrinjan o puedan restringir, su libertad;
- IV. Lastimen su afecto, creencias o consideración de sí misma;
- V. Menoscaben su honor, reputación, prestigio o estima que de ella tengan los demás;
- VI. Afecten la vida privada, su intimidad o sus secretos.”

#### 4. DE LA TEMPORALIDAD PERMITIDA EN UNA RESERVA DE INFORMACIÓN

De acuerdo a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en el artículo 2 se define: “*Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala*”, lo cual entendemos desde el punto de vista explícito que la información gubernamental descrita en la ley es pública, es decir, está al alcance de todas las personas que deseen conocerla, aún y cuando la misma ley señala los términos en los cuales se podrá acceder a ella.

Ahora bien partiendo de este punto, la ley en su apartado de las Disposiciones Genera-

les que define los términos en que se entenderá la conceptualización y/o clasificación de la información pública, haciendo mella en el concepto primordial de información reservada la cual según el artículo 3 numeral VI (seis romano) define esta de información como: *“Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 13 y 14 de esta Ley;”* y es aquí donde al parecer la armonía se rompe, pues aunque la ley marca procedimientos y tiempos que completen las reservas de información, la interpretación de temporalidad se convierte en un concepto efímero que por su naturaleza puede ser interpretado por los diferentes observadores y responsables de esta ley.

Lejos de ser un punto a favor para no permitir el acceso a este tipo de información, se convierte en una constante disyuntiva para las entidades gubernamentales depositarias de información de esta naturaleza, ya que, por un lado, se tiene la constante de violentar los principios y objetivos de esta ley, es decir para lo que fue creada, al no permitir el acceso; y por el otro, el sustento jurídico de la misma, al incurrir en negligencias administrativas que realmente terminen ocasionando otros tipos de problemas sociales al permitir el acceso a dicha información.

No es la intención del Estado y sus municipios guardar bajo llave toda aquella información que en algún momento pudiera ser considerada como reservada, pero sí es responsabilidad de los mismos salvaguardar todas y cada una de las garantías individuales de los ciudadanos, así como proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado de Derecho en que vivimos.

##### 5. CRITERIOS DE APLICACIÓN PARA LA RESERVA DE INFORMACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO ARTEAGA

Como se puede apreciar del marco jurídico aplicable a la reserva del ley, existen algunos conceptos tales como: *orden social, grupos sociales, actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, seguridad estatal, grave, normalmente sustituibles; etcétera*, que son ambiguos, ya que pueden tener muchas acepciones e inclusive éstos pueden tener diversas interpretaciones, de acuerdo a las políticas públicas que rijan la administración existente al momento de realizarla.

Por ejemplo, el concepto grave puede ser sujeto de una interpretación subjetiva de la autoridad y queda a su libre albedrío la clasificación de cierta información; que según su criterio, encuadre dentro de dicho concepto. De igual manera estaría lo dispuesto por el artículo 15, fracción V de la ley, en donde también se enuncia un concepto que resulta ambiguo para definir, ya que textualmente señala: *“...Los documentos que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los manuscritos, incunables, ediciones libros, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros y cualquier objeto o medio que contenga información de este género.”*

Los conceptos *“normalmente”* y *“raros”* caen en la misma situación de *“grave”*, son subjetivos y cada autoridad puede tener su propia interpretación al respecto, por lo que se entra en controversia al momento de solicitar información, y en el último de los casos la CEIG determina qué se considera como *“raro”* o *“grave”* o *“normalmente”*; es decir será decisión e interpretación de una autoridad competente ya que sus acepciones no se encuentran expresamente previstas en la ley y en el reglamento.

En este punto, se encuentra la primera disyuntiva ya que no se cuenta con una definición unívoca para varios de los conceptos, pudiendo variar de un sexenio a otro, incluso de una Institución a otra debido a las políticas públicas que sigan dentro de esa administración; y la aplicación de la ley no puede estar sujeta al arbitrio de las autoridades en lo concerniente al entendimiento que tenga cada una de ellas de los conceptos que implica la definición de *“reserva”*.

Lo anterior obedece al *principio de legalidad* establecido en los artículos 14 y 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ya que las autoridades *DEBEN hacer única y exclusivamente lo que la ley señala*, y si en ésta no se encuentran perfectamente

definidos los conceptos, entonces es en donde la autoridad interpreta a su libre albedrío, en perjuicio muchas veces de los solicitantes de la información.

En virtud de lo anterior, nos interesa profundizar el tema por cuanto ve al marco jurídico de la *Ley Estatal de Acceso a la Información en el Estado de Querétaro* por ser el marco normativo de aplicación los Municipio de Querétaro.

Dando por hecho que ningún reglamento está por encima de la ley, nos encontramos con otra disyuntiva, ya que existen organismos públicos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por citar un ejemplo, que emiten sus propias leyes y reglamentos, por lo que al momento de emitir información, aplican su normatividad, clasificando como reservada la información que ellos mismos plasmaron en su reglamentación; fundamentando esto último además en el artículo 15 fracción VII de la ley, que señala: “...*La que por disposición expresa de una ley sea considerada como reservada.*”

La denotación de conceptos ambiguos y la falta de definiciones certeras acerca de información reservada, dan cuenta de que la ley es perfectible y ponen sobre la mesa de debate, la conceptualización de ésta:

“...Así, ha dado como resultado que cada entidad emita su propio reglamento con disposiciones híbridas causando confusión a los solicitantes. Por ejemplo, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos,<sup>2</sup> emiten su propio reglamento con lo que establecen sus propios criterios aplicables para la clasificación, desclasificación y conservación de la información; así como sus procedimientos institucionales para el acceso a la información” (Díaz, 2004:69).

En este orden de ideas, los municipios del Estado de Querétaro, tienen la capacidad de autoregularse, con base a la facultad reglamentaria que expresamente les señala la *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, en su artículo 30 fracciones I y XXIX; motivo por el cual serían perfectamente capaces de aprobar a través del Ayuntamiento en Sesión de Cabildo, la reglamentación municipal correspondiente que les permita cumplir estrictamente con el principio de legalidad contenido en nuestra Carta Magna, y no dejar al arbitrio de los titulares de sus unidades de Información, la interpretación de la ley y su Reglamento.

## 6. CONCLUSIONES

Desde un punto de vista dogmático, el problema que representa no sólo la ley federal, sino todas aquellas a las cuales ésta les sirvió de modelo, *es la falta de una reglamentación que unifique criterios de interpretación de cada concepto observado*, sin dejar a un lado, los diferentes contextos que se presentan en la vida política y social de cada estado en nuestro país. Teniendo como base un criterio en común podremos avanzar en reformas que establezcan los mecanismos necesarios a considerar para clasificar y catalogar la información pública.

El Acceso a la Información Pública y específicamente la información reservada, deben estar en un punto de evolución, donde la defensa del derecho no gire en torno al Acceso a la Información, si no en torno al derecho a la verdad.

No sólo el Estado de Querétaro y sus municipios viven un período de transformación social y política; es nuestro país el que está cambiando, las apremiantes y tan necesarias reformas a nuestras leyes más básicas, se requieren realizar incorporando a las mismas conceptos como Transparencia, igualdad, equidad y democracia para todos, es por ello, que debe ser un esfuerzo en conjunto por las tres entidades de gobierno e instituciones participantes, para garantizar la posibilidad real de *una sociedad bien informada*.

Es por ello, que se debe realizar un análisis previo a la propuesta de reformas a la ley fe-

<sup>2</sup> Para el caso de Querétaro, se podría hablar de la CEDH, la UAQ, entre otras.

deral antes de conducir las modificaciones apropiadas para la ley estatal, ya que la ley debe de contemplar, desde el momento de su creación, las limitantes del Acceso a la Información, en este caso la información reservada o la que sea catalogada de esta manera, lo debe ser desde un principio, y las instituciones encargadas de proporcionar información deben estar sujetas, únicamente, a lo que la ley contemple de manera clara y expresa.

Partiendo desde este punto de vista, es clara la necesidad de una reforma a la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, pero no solamente para descongestionar la vías de Acceso a la Información Pública en el Estado de Querétaro, sino para realmente vivir la Transparencia; sin embargo los municipios, a partir de la reforma constitucional de 1999, y con base en la facultad reglamentaria que tienen a través de sus ayuntamientos, están perfectamente legitimados para regular sus propios procedimientos, mientras no rebasen el contenido normativo de la ley.

En ese orden de ideas se considera jurídicamente viable, que los municipios previa valoración de la conceptualización federal y estatal, respecto de la definición actual de *información reservada*, crearan dentro del ámbito de su competencia y jurisdicciones, la reglamentación que les permitiera cumplir cabalmente con el principio de legalidad contenido en nuestra Carta Magna, y así no dejar al arbitrio de las autoridades, la interpretación de los conceptos ambiguos que dentro de la definición, clasificación y excepciones de la información reservada, existe actualmente en la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro* y su Reglamento.

Lo anterior, en aras de garantizar a los ciudadanos peticionarios, la garantía individual contenida en el artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

## BIBLIOGRAFÍA

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

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

NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela. *Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*. Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S. C. FUNDAp. Querétaro, México, 2004.

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

VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa. *Derecho de Acceso a la Información Gubernamental, Valores Iniciales*. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.



## XII. LA CULTURA DEL DAIP EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN

HILDA CAMPOS FLORES\*

### 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo centra su atención en el tema de “LA CULTURA DEL DAIP EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN”. A partir de la entrada en vigor de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* en nuestro Estado, se marcó el fin de una cultura de secretismo en el gobierno estatal y municipal, para que ahora la ciudadanía pasara de los cuartos oscuros a los tonos de luz en los que podrá acceder a la información generada por su gobierno. Es fundamental que la sociedad, en general, conozca en profundidad el alcance del derecho de acceso a la información, para que lo haga valer y exija a sus gobernantes informes de su actuar. De igual manera los servidores públicos debemos de capacitarnos constantemente para fomentar en nosotros una cultura respecto del derecho de acceso a la información. Nosotros como servidores públicos debemos de tener disponibilidad y voluntad política para salvaguardar el DAIP que ejerce la ciudadanía, así como también debemos de tener en mente que toda la información que tenemos en nuestro poder es verdaderamente pública, y no de nuestra propiedad, ya que sólo somos depositarios de la misma.

El DAIP constituye una herramienta esencial para combatir la corrupción, hacer realidad el principio de transparencia, garantizar una democracia participativa y para establecer una relación más fluida entre gobernantes y gobernados. El libre Acceso a la Información produce la transformación de la noción de actos de gobierno, y por ende, el paso de una democracia representativa a una de tipo participativo. Los gobernados se convierten en copartícipes de los actos de gobierno y, a su vez, se multiplica el número de actores que intervienen en la toma de decisiones gubernamentales. Por ello, en este trabajo se hablará de los Servidores Públicos y el DAIP, así como de los beneficios que nos traerá el trabajar con Transparencia.

### 2. CONCEPTOS

#### 2.1. CULTURA

“Es el conjunto de conocimientos adquiridos por una persona mediante el estudio, la lectura, los valores y su vida de relación con otros medios.”<sup>1</sup>

#### 2.2. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (DAIP)

“Es la prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información creada, administrada o en poder de las Entidades Gubernamentales o de Interés Público.”<sup>2</sup>

---

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, actualmente es titular de la Unidad de Información del Municipio de Tequisquiapan, Querétaro.

<sup>1</sup> RICO, Francisco. *Gran Diccionario de la Lengua Española*. Larousse. México, 2001, p. 437.

<sup>2</sup> Artículo 3, fracción III de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*.

### 2.3. SERVIDOR PÚBLICO

Es toda persona a la que se le conceda o reconozca tal carácter, de conformidad con la legislación en materia de responsabilidades administrativas:

“Toda persona que desempeñe o haya desempeñado un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, Organismos Constitucionales Autónomos y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto que les dio origen.”

“Para el caso de las personas que ya no trabajen en alguna de las instituciones mencionadas, la autoridad tendrá la obligación de observar la figura de la prescripción que contemple la ley en la aplicación de la sanción. También quedan sujetos a esta ley, aquellas personas que manejen o administren recursos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios, y aquellos que en los términos de esta ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados con estas, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos (Ref. P.O. No. 23 26-III-04).”<sup>3</sup>

### 3. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (DAIP)

Cabe recordar que con la aprobación de reforma del artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el pasado 20 de Julio del presente año, el *Derecho de Acceso a la Información* paso a ser una Garantía Individual, la cuál exige la entrega de toda la información pública gubernamental de todos los niveles de gobierno, la Federación, Distrito Federal, estados y municipios; principales generadores, administradores y usuarios de la información que afecta a los ciudadanos desde su perspectiva individual y social.

De igual forma la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga*, en su artículo 7° establece que “El Gobierno del Estado y los municipales garantizarán a los individuos el Derecho a la Información, otorgando el derecho de rectificación conforme a la ley”. Lo que implica que el DAIP está respaldado tanto por la legislación federal como estatal.

De igual forma la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro* tiene como objeto garantizar el acceso a toda persona a la información pública en posesión de los poderes, dependencias, entidades gubernamentales y aquellas consideradas como de interés público en el Estado de Querétaro.

Se busca que fomentando la cultura del Acceso a la Información en los servidores públicos y en la ciudadanía se logre transparentar poco a poco el actuar de la Administración Pública, así como también tiende a fortalecer la relación de confianza entre gobierno y gobernados.

El DAIP busca que la información suministrada por el gobierno resulte útil y significativa para la propia sociedad. Al ejercer este derecho toda la ciudadanía en general podrá conocer, evaluar, supervisar las acciones de los servidores públicos y gobernantes.

Ante estas posibilidades el ciudadano tiene mayores elementos para confiar en los servidores públicos que integran su gobierno, lo que puede convertirse en mayores apoyos a la Administración Pública.

### 4. EL DAIP Y EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

La columna vertebral del DAIP es el *Principio de Publicidad*. El cuál consiste en que todo sujeto obligado, en este caso, por la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, debe poner a disposición de toda persona los documentos que tiene en su posesión. Así como también, debemos de tomar en cuenta que este es un principio fundamental mediante el cuál se busca justificar la necesidad de fortalecer el Derecho a la

<sup>3</sup> Artículo 3, fracción X de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*.

Información y un régimen de libre acceso a la misma lo que traerá como resultado el ejercicio responsable del actuar de los servidores públicos y evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones. El artículo 6º de nuestra Carta Magna y el 4º de la Ley de Acceso a la Información de nuestro Estado, refieren a este principio y obligan a los servidores públicos de las entidades gubernamentales a que en la interpretación del Derecho de Acceso a la Información hagan prevalecer el principio de publicidad.

La implementación de este principio marca la transición del Estado absolutista al Estado de Derecho, pues constituye una herramienta fundamental para develar lo oculto. Además contribuye a la Transparencia en la gestión de gobierno, que se traduce en una mejor imagen de las instituciones frente a la ciudadanía.

## 5. LA CULTURA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El Derecho de Acceso a la Información Pública se inscribe fundamental y primordialmente como uno de los derechos elementales del individuo en una sociedad democrática. El reto que impone la vigencia del DAIP es precisamente socializar el conocimiento de tal prerrogativa en favor de toda persona, bajo el entendido de que de nada sirve tener un nuevo derecho cuando no se tiene conocimiento de su existencia ni de sus alcances. Sin embargo, no es fácil socializar el DAIP en un país que históricamente le ha negado al ciudadano tal prerrogativa. Es necesario redoblar esfuerzos para fomentar la cultura del Acceso a la Información en los gobernados y los gobernantes. Debemos de hacer del conocimiento de la ciudadanía que ahora es posible solicitar información a sus gobernantes y que estos tienen la obligación de proporcionárselas, y en caso de no hacerlo pueden acudir a ciertos organismos dotados de autonomía, como en nuestro estado lo es la Comisión Estatal de Información Gubernamental, los cuáles se encargaran de que este derecho les sea respetado. Es primordial también brindar capacitación a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno para que brinden a la ciudadanía información de calidad. Deben de hacer del conocimiento de los servidores públicos no sólo sus obligaciones o las sanciones en caso de no cumplir con lo establecido en la ley, por que sólo verán al DAIP como una carga, sino por el contrario, se deben de mencionar también todos los beneficios que trae consigo el ser parte de un Gobierno Transparente. Este proceso implica una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público; supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; exige divulgar y arraigar en toda la población el DAIP y promover efectivamente su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, a través de la protección de sus datos personales.

## 6. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPECTO DEL DAIP

Como lo mencionamos anteriormente el servidor público tiene obligaciones con respecto al DAIP, entre las cuáles podemos destacar:

- Garantizar el acceso a toda persona a la Información Pública.
- Respetar el *Principio de Publicidad*.
- Proveer lo necesario para que toda *persona* pueda tener Acceso a la Información mediante *procedimientos* sencillos y expeditos.
- Transparentar la *gestión* pública mediante la difusión de la información que genera día a día.
- Garantizar la protección de los *datos* personales en posesión de los sujetos obligados.
- Favorecer la rendición de *cuentas* a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el *desempeño* de sus actividades.
- Poner a disposición del público y mantener actualizada la Información Pública obligatoria que establece el artículo 7º de la ley de la materia.
- Entregar la información solicitada tal y como obra en los archivos, expedientes o

cualquier otro medio de acopio, sin alteraciones, mutilaciones, y deberá así mismo mostrar la información de manera clara y comprensible.

## 7. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los servidores públicos deben de acatar las obligaciones establecidas en la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, pues en caso contrario se contemplan infracciones en las que pueden, las cuáles son:

- I. La negativa injustificada de proporcionar la información gubernamental solicitada o de permitir su consulta en los casos previstos por esta ley;
  - II. La demora injustificada para proporcionar la información gubernamental solicitada dentro de los plazos previstos por esta ley;
  - III. La inobservancia de la reserva que por disposición de esta u otras leyes deba guardar;
  - IV. Proporcionar información falsa;
  - V. Negar la rectificación de los datos o documentos que hubiere proporcionado, en los casos en que ésta proceda conforme a lo dispuesto por esta ley;
- El ocultamiento, la destrucción, alteración o mutilación de la información y la actuación negligente serán consideradas como agravantes en la aplicación de la sanción correspondiente.

Cuando se cometa alguna de las infracciones antes señaladas se estará en lo dispuesto en la *Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos en el Estado de Querétaro*, en donde se contemplan las siguientes sanciones:

- Apercibimiento;
- Amonestación privada; y
- Multa de 10 a 150 días de salario mínimo general vigente en el estado.

## 8. BENEFICIOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Es necesario que los servidores públicos utilicen la Transparencia como un valor en el cuál se engloban otros tantos como la honestidad y la justicia procurando siempre el bien común de los ciudadanos. A continuación mencionaremos algunos de los beneficios que implica el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública:

- Se fomenta el *Principio de la Seguridad Jurídica*.
- Favorece el Estado de Derecho.
- Cambio de una cultura del secretismo por una cultura de Acceso a la Información.
- Aumentaría la credibilidad y confianza en los servidores públicos.
- Limita la arbitrariedad y la discrecionalidad del gobierno.
- Reduce la corrupción.
- Promueve mejores condiciones de toma de decisiones.
- Reducción de las condiciones que propician las conductas ilícitas de la gestión pública.
- Mayor honestidad y rectitud de comportamiento de los servidores públicos.
- Se podría identificar las áreas de mejora de la gestión gubernamental no antes vistas por los servidores públicos involucrados.
- Generación de mejores sistemas administrativos.
- Aprovechamiento más eficiente de los recursos públicos.

## 9. EL DAIP Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN

Los servidores públicos que integramos la presente administración municipal de Tequisquiapan, Querétaro, hemos recibido varias capacitaciones por parte de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, las cuáles nos fueron de gran utilidad, ya que a través de ellas

conocimos el contenido de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, así, como del Reglamento de la misma. En ellas se habló de la enorme responsabilidad que tenemos como servidores públicos para con la ciudadanía en cuanto al acceso a la información. De igual forma al conocer los alcances de la ley, entendimos que el Derecho de Acceso a la Información es un beneficio para nosotros debido a que a través de éste podemos mostrarle a los gobernados que esta Administración es Transparente.

Cabe resaltar que se demostró una gran respuesta por parte de los servidores públicos en las capacitaciones.

Agradezco el apoyo obtenido por parte de todos los servidores públicos que integran la presente administración, debido a que sin su colaboración no sería posible el otorgar información de calidad a los solicitantes, y dentro del plazo establecido en la ley de la materia, como se ha hecho hasta la fecha.

Manifiesto que los servidores públicos que integramos esta administración municipal hemos respetado el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, prueba de ello es que a la fecha no se ha presentado ningún recurso de revisión en nuestra contra.

Estamos conscientes de que nosotros como servidores públicos debemos de permitir y garantizar el DAIP, ya que es un recurso a nuestro favor, porque a través de la difusión de información, hemos demostrado a la ciudadanía que estamos trabajando con honestidad.

Otra prueba más de que esta administración está muy interesada en fomentar la cultura del Derecho de Acceso a la Información, lo es que conjuntamente con la CEIG, se creo la página *web* del municipio denominada *www.tequisquiapanqueretaro.gob.mx*, en la cuál podemos consultar información actualizada de nuestro Gobierno Municipal, sin necesidad de acudir a la Unidad de Información a realizar una solicitud de información, sino que, por el contrario, queremos facilitar el acceso a la información y qué mejor que hacerlo a través de los medios electrónicos.

Esta administración municipal tiene el objetivo de fomentar cada día más la cultura del acceso a la Información, tanto en servidores públicos como en la sociedad en general, por ello en el mes de julio del presente año se celebró convenio de colaboración entre el Municipio de Tequisquiapan y la Comisión Estatal de Información Gubernamental, en el cuál ambos nos comprometimos a desarrollar estrategias e implementar acciones conjuntas que permitan la vinculación institucional sobre los aspectos académicos, legales y administrativos relacionados con temas de transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información, Datos Personales y Archivos Públicos.

Otra forma de difusión del DAIP ha sido la elaboración de mamparas alusivas al tema de la Transparencia.

No podemos dejar de mencionar que se han llevado a cabo dos evaluaciones por parte de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, en las cuáles hemos obtenidos buenos resultados, lo que demuestra que los servidores públicos que integramos esta Administración, tenemos la voluntad y la mayor disponibilidad para cumplir con las Obligaciones de Transparencia que se establecen en la ley de la materia.

## 10. CONCLUSIONES

Debemos de fomentar entre los servidores públicos municipales una cultura de Acceso a la Información, para lo que necesitamos implementar acciones con el propósito de tomar conciencia sobre el impacto positivo que representa en su ámbito personal, familiar, laboral y en la sociedad, el actuar y proceder bajo los principios de honestidad, responsabilidad y lealtad.

Es necesario para tener una amplia cultura, capacitarnos constantemente al interior de las dependencias públicas, a fin de conocer los procesos de acceso, hacerlos expeditos a los gobernados y transparentar el ejercicio de su función.

Los servidores públicos debe ser prudentes y abiertos al diálogo y debate para concertar con los ciudadanos, inspirados en valores democráticos de claridad, Transparencia y empe-

ñados en el desempeño laboral al prestar a los usuarios un servicio de calidad, basándose en una mejora continua.

Los servidores públicos para su profesionalización deben de tener en cuenta los principios de conducta generales para su desempeño laboral y su cultura ética siendo éstos el *desinterés personal, la integridad, objetividad, responsabilidad, franqueza, honradez, y la toma de decisión*.

En Tequisquiapan se esta trabajando día a día para lograr entre gobierno y gobernados tener una cultura más amplia respecto del *Derecho de Acceso a la Información*.

### XIII. OBSTÁCULOS Y RESISTENCIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES

ÁNGEL MEJÍA DORANTES\*

Hay que destacar que la Transparencia no es fácil, no es una condición natural de las organizaciones gubernamentales, los burócratas no nacen transparentes, mucho menos en tradiciones gubernamentales como la mexicana. Por eso la Transparencia debe elaborarse, construirse, implementarse cuidadosamente, con la visión de largo plazo que asuma, al mismo tiempo, diferentes objetivos como: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de la institución del Estado.

Si vemos así las cosas nos damos cuenta que la Transparencia y el Acceso a la Información, será en lo futuro de un arduo trabajo consecutivo. Por lo que no basta con tener una buena ley, unos reglamentos que la refuercen y actualicen, sino que más bien hace falta cambiar: hábitos, pautas, el modelo en que está organizado el trabajo burocrático, pues si antes de la Ley de Transparencia, las decisiones y el actuar del propio gobierno, podían no estar documentadas o en la realidad no se encontraban documentadas, ahora su respaldo en los archivos resulta absolutamente obligatorio, su respaldo para la propia exhibición.

Uno de los obstáculos que se presentan para dar cabida a la información, son las necesidades cotidianas que se presentan en el andar cotidiano de todos los mexicanos, son la pobreza, la marginación, la falta de empleo, salarios bajos, la falta de leer y escribir y algunos más que hasta el momento hacen de México unos de los países en vías de desarrollo, a pesar de la gran variedad de personas que lo conforman y que deberían o deberíamos poner al mismo, en uno de los mejores del mundo.

Conforme va aumentando la sociedad se va acrecentando poco a poco la imposibilidad de tener Acceso a la Información y no necesariamente es por que no existan las leyes necesarias como en antaño no se tenían, si no que hay lugares desprotegidos del territorio mexicano en donde no se cuenta con las herramientas necesarias para poder tener acceso a ese tipo de información.

Si bien es importante para la sociedad mexicana, en lo particular la queretana, contar con la Ley de Acceso a la Información, ello con la finalidad de saber quién y cómo toma las decisiones en el gobierno, en qué se gastan los recursos públicos, saber cuáles son los derechos y obligaciones de los gobernados; a la vez para exigir, que el gobierno atienda las necesidades de la población, que el gobierno gaste bien los impuestos, etcétera, también hay que destacar la necesidad de alguna parte de la población que los recursos que implementa o los gastos que el propio gobierno utiliza, ni una pequeña parte de ellos son repartidos en las pequeñas o grandes colonias de las que forma parte la población, por lo que deja a un lado los colonos el interés para conocer y saber en qué se gastan los recursos públicos, considerando que para

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Se desempeña como titular de la Unidad de Información del Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro.

ellos no se tienen los mismos derechos ni mucho menos que exista alguna obligación para con el gobierno de hacer pago de algún impuesto, haciendo caso omiso a las campañas que implementa el gobierno en la que se impulsa a la población hacer el pago de los mismos.

Lamentablemente existe en la sociedad queretana un alto índice de pobreza y marginación, la cual es indispensable destacar y a la vez hacer mención, para saber y conocer que gran parte de la población tiene necesidades básicas y, por lo tanto, será un gran obstáculo y no tanto como resistencia sobre la información pública y el Acceso a la Información.

Con el enfoque de la medición de carencias, para acercarse al complejo tema de la pobreza, la marginación, calculada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), aporta información valiosa para estimar la situación del Estado de Querétaro comparado con el resto de las entidades federativas: para el año 2000, se encontraba como una de las seis entidades federativas con grado de marginación media.

En cuanto a los municipios, los grados de marginación se clasificaron para el año 2000 como sigue:

- Pinal de Amoles, *muy alto*.
- Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Peñamiller, San Joaquín y Tolimán, *alto*.
- Ezequiel Montes, El Marques y Pedro Escobedo, *medio*.
- Tequisquiapan, *bajo*.
- San Juan del Río, Corregidora y Querétaro, *muy bajo*.<sup>1</sup>

Básicamente me enfocaré al área en la que me desenvuelvo en el Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, donde uno de los problemas que se enfrentan cotidianamente es la pobreza en algunas de las comunidades más alejadas, en donde no hay servicio de computadoras al público en general y en dado caso que lo hubiese, no se cuenta con el servicio de *internet*, para que la comunidad pueda acceder a temas que le interesen sobre la Administración Pública, sobre el desenvolvimiento de las personas por las cuales los ciudadanos están siendo gobernados.

Este problema es notorio en algunas de las comunidades más alejadas del Municipio al cual pertenezco y, sin temor a equivocarme, podría decir que en cualquier municipio la población prefiere gastar el poco o mucho salario que perciben en comida, utensilios para el hogar, ropa, educación de los hijos y no en una renta de una máquina para entrar a la *internet* para revisar qué es lo que pasa con la Transparencia y Acceso a la Información o el de preguntarse qué es eso, cuál es la función de tal o cual dependencia; es por ello que en nuestro México, lamentablemente, no nos alcanza, por que no es suficiente con las iniciativas y aprobaciones de leyes, ¿por qué? De qué nos sirve tener leyes si no tenemos herramientas para aplicarlas o para aprovecharlas.

Si bien es cierto que para el Municipio de Ezequiel Montes la pobreza se encuentra en un nivel medio, estadísticamente, sin duda alguna, la población carece de las herramientas necesarias para hacer efectiva su participación en la petición de información, ello por la necesidad, porque se consideran en algunas partes de la población como marginados, desprotegidos y olvidados; mencionando la misma población, que nada más a algunos se les beneficia y a otros no se les toma en cuenta en el gasto que se hace, a la vez expresan que por que no son del centro de la población no pueden tener los mismos beneficios que los que sí lo son o los tienen.

Pero también las misma condición en la que se encuentran los hacen estancarse en lo mismo, ya sea porque las generaciones que van pasando se las heredan y en ocasiones sus propias creencias o el propio gusto de vivir de la misma manera en la que vivieron sus ascendientes o ancestros.

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Población (CONAPO). *Índices de Marginaron 200*. Colección: Índices Sociodemográficos. México, 2001.

Pero, sin duda alguna, las nuevas generaciones que tienen el afán de superación, esa misma ilusión se ve fallida, a la vez, por las mismas oportunidades que no tiene y por la marginación en la que se encuentran, al no contar desde sus inicios con lo necesario para conocer lo que los rodea, es decir, las nuevas generaciones de la población en sus propias escuelas primarias no tienen la modernidad de la tecnología, como es el uso de las computadoras, y con ello el servicio de *internet* para que se lleve la práctica de ese servicio que es indispensable hoy en día.

Refiriéndome a los adultos, algunos no saben leer y mucho menos escribir, ya sea porque no tuvieron la oportunidad de ingresar a la escuela o tal vez al tenerla se vieron en la necesidad de ayudar a sus familias por ser numerosas, ayudando en su momento en el trabajo del campo, como empleados o en distintas actividades que llevaran consigo aportar el pan de cada día a la casa de la cual formaban parte; tal vez esa misma gente en su adolescencia tenía en mente emigrar al país vecino del norte para tener mejores oportunidades para con sus familias y con sus descendientes y que su esfuerzo diario fuera mejor remunerado, ya que en nuestro país lamentablemente se trabaja mucho y poco es lo que se gana.

Sin duda alguna, en el Municipio de Ezequiel Montes, gran parte de la población tiene que emigrar hacia otro país para solventar todo lo necesario a sus necesidades básicas, pero es de destacar que una de las delegaciones de amplia extensión, pero baja de oportunidades para el empleo, es la que sus residentes se ven en la necesidad de realizar el viaje en lo primordial a los Estados Unidos de América, por la imperiosa necesidad de proporcionarle a sus familias, que se quedan, una mejor vida y con mayor oportunidades para su propio desarrollo, es por ello que en lo desproporcional se encuentre el Municipio en un nivel medio de pobreza.

Otra de las problemáticas que nos ocupan, es el desinterés de los ciudadanos para hacer valer el derecho de solicitar información a los gobernantes, sobre las actividades que están desarrollando en su momento.

El gobierno abierto es condición necesaria más no suficiente para lograr una plena rendición de cuentas. Tal y como lo establece el autor Rodolfo Vergara en su ensayo, *La transparencia como problemática*, al mencionar:

“al hablar de Transparencia y de Acceso a la Información del gobierno, aludimos y pensamos en un derecho de los ciudadanos, y considerado como un derecho democrático por excelencia, en un irrecusable derecho humano que puede ejercer cualquier persona. Sin embargo el otro lado de moneda, sobre las dificultades que la Transparencia trae; lo que hay que trabajar para que ocurra, el tiempo y la estrategia de miles de funcionarios del Estado, que deben de invertir para que el Acceso a la Información se dé”.<sup>2</sup>

Por lo que no basta con que los servidores públicos no oculten la información que maneja, sino de la manera en que la misma población tenga el interés de solicitarla y por supuesto los medios necesarios para que se lleven acabo.

El poco interés que presenta la población en solicitar la información, se ve reflejada en las solicitudes recibidas en la Unidad de Acceso a la Información del propio municipio.

Así mismo y al ser una Unidad relativamente nueva, por ser creada a principios de la administración, la población desconoce parte de su derecho como ciudadano para hacerlo valer, en todo lo necesario para que tenga conocimiento del actuar de sus propios gobernantes.

Si bien es cierto que por decreto firmado por el ex Presidente de la República Vicente Fox Quesada, de la promulgación de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; lo cual nos llevaría a suponer que la aprobación y puesta en práctica constituye uno de los pasos firmes y necesarios para la consolidación de una democracia, sin embargo, el panorama que se ha dado no es del todo satisfactorio, pues aún existe la cultura de ocultamiento de información que se aprendió durante los 70 años que se vivieron.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> VERGARA, Rodolfo. *La transparencia como problemática*. Printed in México. México, julio, 2006, pp. 5-6.

<sup>3</sup> HERNÁNDEZ HUERTA, Georgina. *3 Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información*. 2007, pp. 103-104.

Por ello, sin duda, al tratarse de una nueva ley, existe dentro de la población una ignorancia segura que nos llevará a que la misma gente no muestre interés en preguntar a los que los gobiernan, cuáles son las obras que los beneficiarán en el año a ellos y a sus respectivos vecinos. Lo anterior nos llevaría a contrarrestar la resistencia natural que actualmente existe en la gente y no se encuentre en la apatía en la que está inmersa.

Para que la Rendición de Cuentas sea efectiva, es necesario que quienes la ejerzan den una visión fundada y transparente de cómo se toman las decisiones, con qué motivación y qué objetivos se pretender lograr. Pero ahí no termina el asunto, porque para que ésta se realice es necesario que la contraparte lo solicite a los respectivos funcionarios, esto es, que se evalúe su desempeño para certificar que lo que informaron en cuanto a contenidos alcance los resultados, es decir, que efectivamente se realizó lo que se planificó.

La Rendición de Cuentas implica una actitud proactiva hacia la información pública y exige que los servidores públicos periódicamente informen, expliquen y presenten en un lenguaje accesible al público lo que están haciendo en su actuar cotidiano y para el cuál fueron elegidos en su momento.

La Transparencia y la Rendición de Cuentas no responden solamente a un afán un tanto ingenuo de garantizar espacios de participación de los ciudadanos, sino tal vez de controlar al gobernante para que haga lo que realmente es benéfico y necesario a la sociedad.

La ciudadanía tiene incertidumbre por conocer las acciones de las autoridades, sin embargo esto no ha sido garantía de que hayan hecho el uso de su Derecho de Acceso a la Información.

La sociedad se muestra poco interesada en hacer efectiva su participación en cuanto a la información que puede solicitar. Por lo que, para tener una dualidad de participación, es menester que el gobierno implemente recursos en aquellos barrios o colonias que están solicitando los servicios necesarios y básicos para poder erradicar la pobreza y la marginación y, de este modo, en lugar de ser un municipio con un índice de pobreza media, se encuentre en el nivel alto, como lo están otros municipios del propio estado, lo que se considera que no es imposible hacer, ya que es uno de los municipios con una gran modalidad económica.

Así, y a la par, proporcionarles las herramientas necesarias como lo sería dotar de equipo moderno y eficaz en computadoras, así como el servicio que es hoy en día de gran utilidad y moderno a la vez, el *internet*, ello para que en la medida en que se esté realizando lo anterior la misma población tenga la necesidad de saber y conocer qué es lo que pasa con su municipio, el actuar de los servidores que en su momento se encuentren gobernando, el costo de la obra en la que se les benefició a unos cuantos o muchos de la población.

Al satisfacer lo necesario por parte del gobierno hacia la población, así como de implementar mecanismos o programas que ayuden a que la *Ley de Acceso a la Información* sea conocida y difundida por la misma ciudadanía, impulsada por los gobernantes, se tendrá el interés de saber y conocer todo lo relacionado a la Administración Pública, siempre y cuando se cumplan con las pautas necesarias y los mecanismos que establece la propia ley, así como de sus reglamentos.

Tal y como lo establece el autor Rodolfo Vergara, la Transparencia y el Acceso a la Información será un arduo trabajo para los gobernantes, para que se dé a conocer y en la medida en que esta tarea se cumpla se terminará con la tradición de que los asuntos de los gobernados eran conocidos y exclusivos de unos cuantos.

## ORGANISMOS DESCONCENTRADOS-DESCENTRALIZADOS



#### XIV. ACCIONES IMPLEMENTADAS EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO PARA IMPULSAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA

ARACELI GARCÍA OLIVARES\*

La información es considerada un derecho social fundamental de los ciudadanos, para conocer y utilizar la información pública; todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; como Universidad debemos sumarnos a este esfuerzo por lograr una sociedad informada, próspera, democrática y justa, es necesario consolidar la confianza y la credibilidad de la sociedad en sus instituciones, por ello es impostergable fortalecer la cultura de la Transparencia y Acceso a la Información en la sociedad, pues una sociedad informada es más crítica y participativa, la Universidad y su comunidad debe de trabajar en ello.

El objetivo de este trabajo, es dar a conocer los avances que la UAQ ha tenido a la fecha en materia de Acceso a la Información Pública y la transparencia, pues estamos convencidos de que la universidad pública debe ser la promotora del ejercicio de esta garantía individual.

Es importante señalar que una de las ventajas de acceder a la información es que conlleva a la Transparencia de las acciones y de la toma de decisiones, incluso a una mayor responsabilidad del servidor universitario, generando así, una comunidad universitaria y una sociedad más participativa.

##### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó en 1999 *el Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal* y su manual, así como el *Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras*. De acuerdo con el FMI, la Transparencia fomenta la credibilidad y certidumbre sobre la ejecución de las políticas públicas e induce a un financiamiento más eficiente.

A finales del año 2000, el Banco Mundial presentó una agenda de desarrollo para México, la cual incluía diversas propuestas, destacó la idea de un cambio en la relación entre el gobierno y la sociedad, señalando la necesidad de establecer un nuevo contrato entre el gobierno y los ciudadanos en el cual los estándares de responsabilidad pública del gobierno y de participación ciudadana se eleven.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organizó en el año 2000, la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, que tuvo entre uno de sus temas a tratar la “Transparencia de la Información contable de los sectores público y privado”.

La OCDE considera que el Acceso a la Información Pública y la participación en el proceso de diseño de las políticas públicas es un aspecto importante para garantizar la gobernanza.

La Transparencia en el sector público se ve mejorada cuando existe el escrutinio público

---

\* Maestría en Administración por la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), actualmente es titular de la Unidad de Información de la UAQ.

con provisiones legales sólidas para el Acceso a la Información. La Transparencia contribuye a la construcción de la confianza pública en el gobierno, incrementa la calidad democrática y fortalece la capacidad cívica.<sup>1</sup>

Desde 1977 el artículo 6° de la Constitución mexicana garantiza el Derecho a la Información, sin embargo, la ausencia de reglamentaciones complementarias, impedían el poder acceder a esa prerrogativa; los artículos 6° y 8° de nuestra Carta Magna, consignan como garantías individuales el derecho a la petición y el de información; este último faculta a todo individuo a dirigirse de manera respetuosa a la autoridad y hacer consultas relativas a las actividades gubernamentales.

El Acceso a la Información es una de las más importantes tareas de la agenda democrática nacional. Si entendemos al sistema democrático no solamente por el simple hecho de que se respeten las decisiones colectivas en materia de elección de cargos públicos, por supuesto que esto es una parte importante de la democracia política, pero la democracia no se agota con el voto, la democracia dejaría de serlo si una vez cumplida la parte política no se implementaran esquemas de participación con una ciudadanía informada y participativa, de la calidad de información que manejen los ciudadanos depende la capacidad de éstos para participar en el ámbito público. Es necesario reconocer que ante la ausencia de una regulación jurídica aplicable en la materia, el Acceso a la Información se había quedado como una concesión graciosa de la autoridad, sujeta a la buena voluntad y a la disponibilidad física de la información.

En este contexto, se presentan varios factores que demandan contar con una legislación precisa en materia de Acceso a la Información, por un lado la presión de varias organizaciones gubernamentales e instituciones académicas, y por el otro, tres iniciativas que fueron presentadas en la Cámara de Diputados durante el segundo semestre del 2001, una por el PRD, otra por un conjunto de diputados denominados “Grupo Oaxaca” y una última por el Ejecutivo Federal. Por otro lado, las expectativas del Banco Mundial para que México contara con una legislación en materia de Acceso a la Información Gubernamental. Aunado a esto, la nueva dinámica de competencia multipartidista que se ha venido dando en el país, que exige a los partidos y a sus candidatos contar con información fidedigna, todos estos elementos constituyeron una presión importante para que en México se implementara la normatividad reglamentaria relativa a ejercer las garantías individuales plasmadas en los artículos 6° y 8° de la Constitución.

*La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, fue aprobada el 30 de abril de 2002, su fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* fue el 11 de junio de 2002, para entrar en vigor el 12 de junio de 2002; el reglamento de la ley entra en vigor el 12 de junio de 2003, normatividad que ha venido a subsanar la laguna que existía, y que parte del principio de que toda información es pública y obliga a todas las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer el “principio de publicidad” sobre la reserva; esta normatividad obliga a publicar de manera rutinaria, periódica y de forma comprensible, toda la información sobre funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes, contratos y concesiones. Por otro lado, otorga a los ciudadanos el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública, las personas que soliciten documentación a través de esta disposición legal no necesitan dar ninguna razón o explicación acerca del uso que le darán, y a proceder en contra de la entidad, si ésta se niega a proporcionar la información solicitada, siempre y cuando no sea de la señalada como reservada o confidencial dentro de la misma ley.

En este contexto, Querétaro fue uno de los primeros estados que aprobó la ley en la materia, sólo le antecedieron los de: Veracruz, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán, de tal forma que fue el 6° Estado que contó con su ley; misma que se aprobó el 8 de agosto de 2002 y

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Public Sector Transparency and Accountability. Making It Happen*. 2003.

fue publicada el 27 de septiembre del mismo año. Tiene como objetivo garantizar el acceso de toda persona a la información pública, bajo la premisa de que las entidades sólo administran y conservan la información, pues únicamente son depositarios de la misma.

El artículo 3 de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental* en el Estado de Querétaro, en su fracción V, segundo párrafo, define a la Universidad Autónoma de Querétaro como una Entidad de Interés Público, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dentro del artículo 3º en su fracción VII dice: que las universidades a las cuales la ley les otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, precepto que es retomado en el artículo 4º de la *Constitución Política del Estado de Querétaro*, en el artículo 2º de la Ley de Educación en el Estado, y en el 1º de la Ley Orgánica de la Universidad.

La Universidad Autónoma de Querétaro, en este contexto concibe a la autonomía como la capacidad de autorregulación, basada en el primer artículo de su Ley Orgánica en donde la define como la facultad y responsabilidad de gobernarse así misma. Considerando que un Estado democrático está obligado a garantizar los derechos de las personas y generar mecanismos que garanticen su cumplimiento y viabilidad, el ejercicio de esta autonomía debe entonces estar acorde con los principios y reglas básicas del Estado democrático, el artículo 1º de nuestra Carta Magna señala que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, por lo tanto como bien apunta Alonso Lujambio, comisionado presidente del IFAI “la autonomía en las universidades públicas no pueden ser un freno sino motivo de mayor transparencia” afirmó que la transparencia es un tema en el que se juega la calidad y la legitimidad de las instituciones.

## 2. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

El Derecho a la Información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones, una de ellas es el Acceso a la Información, otra, es el derecho a investigar y recibir informaciones y opiniones. El ciudadano cuenta, de esta forma, con el poder necesario para hacer efectivo el derecho fundamental de acceder a información contenida en documentos generados o administrados por entidades públicas.

Con la expedición de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y las leyes locales en la materia en distintas entidades federativas, se ha iniciado un proceso de cambio en la relación entre la autoridad y los ciudadanos, de puertas abiertas y de cara a la sociedad, misma que permitirá transparentar la gestión pública y fortalecer la confianza del ciudadano en las instituciones.

Con frecuencia se confunde el concepto de Acceso a la Información con el de Transparencia, los autores coinciden en que son diferentes conceptos. De acuerdo con el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Según Villanueva el Derecho a la Información, es un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, los medios y la sociedad, para examinar datos, registros y todo tipo de información en poder de las entidades públicas; el Acceso a la Información lo define como el derecho a obtener toda aquella información (documentos públicos) a la que se puede acceder mediante solicitud.<sup>2</sup>

De acuerdo con lo que marca Transparencia Internacional, toda la información pertenece a la sociedad y debe ser de dominio público a menos que existan razones para mantenerla reservada.

Del análisis realizado al concepto de Derecho a la Información se desprenden tres aspectos

<sup>2</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Hacia un Nuevo Derecho de la Información*. Universidad Iberoamericana. México, D. F., 2000.

tos importantes:

1. Libertad para buscar, que comprende el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, así como la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
2. Libertad de difundir, que incluye la libertad de expresión y de imprenta, así como la libertad para constituir sociedades y empresas informativas.
3. Libertad de recibir, que faculta al ciudadano a recibir información objetiva, oportuna, completa y universal.

Por otro lado, la Transparencia de acuerdo al concepto de Vergara, es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite, la información que existe sobre un asunto público, significa que la información que existe y fluye en el gobierno, está también a disposición del público, con excepción de aquella que está clasificada como confidencial.<sup>3</sup> La Transparencia es entonces un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de espacios públicos, es un instrumento cuyo propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego.<sup>4</sup>

Es abrir la información de las organizaciones al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reduce los costos de Acceso a la Información, Transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública, para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y usarla como mecanismo para sancionar en caso de anomalías.<sup>5</sup>

La Transparencia debe de tener entre otros atributos los siguientes:<sup>6</sup>

- De fácil Acceso a la Información (incluyendo oportunidad y no discriminación).
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no quedan fuera).
- Relevancia (evitar la información superflua y el sobre flujo de información).
- Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza a los ciudadanos).

El éxito de las políticas de Transparencia depende de que la información sea accesible y disponible a todos los usuarios. Con la Transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta, la Transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción.

Louis Brandeis de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos argumenta la idea de que: “El sol es el mejor de los desinfectantes porque al poner en vitrina la actuación de los gobernantes se crean incentivos para disuadir la mala conducta de los funcionarios por medio de dos vías: la primera, el temor de ser descubiertos y la segunda, proporcionar mecanismos para detectar y corregir la mala conducta”.

La Transparencia entonces favorece el apego a la ley y reduce los márgenes de discrecionalidad en su interpretación, así como la eficiencia y el uso mesurado de los recursos públicos, incitando a la honestidad y la responsabilidad, facilitando también la coordinación entre las agencias gubernamentales.<sup>7</sup>

### 3. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA UAQ

Entendido entonces el Acceso a la Información como una garantía individual, y la Transparencia como un valor que rige el actuar de la administración universitaria, luego entonces la Transparencia y la Rendición de Cuentas son principios que orientan el quehacer universita-

<sup>3</sup> VERGARA, Rodolfo. *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia del IFAI. México.

<sup>4</sup> MERINO, Mauricio, citado por ACKERMAN, Jhon. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernillos del IFAI. México, 2005.

<sup>5</sup> UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia: el caso México*. IFE. México, 2002.

<sup>6</sup> KAUFFMAN, Daniel. *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for corruption Control and Good Governance*. 2002.

<sup>7</sup> GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo. *La Reforma a la Administración Pública en México, ¿Por donde empezar?* Documento de trabajo núm. 89. División de Administración Pública. CIDE. México, 2000.

rio, por lo que en un ejercicio de autorregulación basada en su Ley Orgánica y considerando la necesidad de garantizar el Acceso a la Información y la Transparencia, el H. Consejo Universitario en sesión extraordinaria del 10 de agosto de 2006, modifica el Estatuto Orgánico en sus artículos 28 y 29 con la finalidad de facultar a la Secretaría de la Contraloría para actuar como Unidad de Información Pública y Enlace, para recibir peticiones, gestionar y proporcionar la información pública en poder de la Universidad, garantizando entonces con un marco legal este derecho, teniendo como objetivos el proveer lo necesario para que toda persona pueda tener Acceso a la Información, mediante procedimientos sencillos y expeditos, transparentar la gestión universitaria mediante la difusión de la información, garantizar los datos personales, la unidad de enlace tiene como funciones principales recabar y difundir la información y propiciar la actualización de la misma, recibir y dar trámite a las solicitudes de Acceso a la Información en tiempo y forma, así como realizar los trámites internos en cada dependencia, necesarios para entregar la información solicitada, notificar a los particulares cuando la información esté lista para entregar y asegurar la mayor eficiencia en las respuestas que se dan a las solicitudes de Acceso a la Información.

El nuevo Estatuto Orgánico aprobado en sesión extraordinaria del H. Consejo Universitario el 18 de octubre de 2007, retoma esta materia en su artículo 116, fracción XI, asegurando que todo universitario y el público en general, tengan Acceso a la Información mediante procedimientos sencillos y expeditos, formando parte de nuestro quehacer cotidiano el transparentar la gestión universitaria mediante la difusión de la información y asumir el firme y tenaz compromiso de crear y promover una cultura de Transparencia y de Acceso a la Información Pública en la comunidad universitaria.

#### 4. CREACIÓN DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y ENLACE EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

Con la entrada en vigor del *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro* y ante lo que indican sus transitorios tercero y séptimo, en los cuales los ciudadanos podían ejercer su derecho de acceder a la información a partir del 1 de abril del 2003 y, por otro lado, la obligación de las entidades de dar a conocer el nombre del responsable de proporcionar la información pública tendiente al cumplimiento de la ley, en esa misma fecha. En este contexto, el 28 de marzo de 2003, tres asociaciones emergidas de las universidades públicas del país: la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior A. C. (AMOCVIES), que agrupa a los contralores y auditores de las universidades; Asociación Mexicana de Responsables de la Estandarización de la Información Administrativa y Financiera de las Instituciones de Educación Superior A. C. (AMEREIAF), que agrupa a los titulares de las áreas de administración, finanzas e informática de las universidades; y la Asociación Nacional de Abogados de las Instituciones Públicas de Educación Superior A. C. (ANAIPES), que agrupa a los abogados generales de las universidades, iniciaron trabajos conjuntos en relación con la Transparencia y Acceso a la Información, formando un grupo de trabajo cuyo objetivo fue coordinar acciones relacionadas con el cumplimiento de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, tomando como base el acuerdo emitido en este tema por la UNAM, teniendo como producto final un documento denominado "Recomendaciones Generales para el Cumplimiento con la Transparencia y Acceso a la Información en la Instituciones Públicas de Educación Superior" (IPES), este documento constituye una guía o modelo que facilita a las universidades el cumplimiento social y legal de informar de manera estandarizada a las instancias públicas oficiales y permitir el acceso a la comunidad universitaria y a la sociedad en general a consultar la información universitaria, salvaguardando la autonomía. Reconociendo así que las universidades deberán hacer pública la información, pudiendo la ciudadanía consultar en medios electrónicos sin necesidad de una solicitud, tomando en cuenta tres esferas de interés a proteger y armonizar:

1. La salvaguarda de privacidad de los miembros de la comunidad universitaria
2. El respeto a la garantía constitucional del derecho a la información
3. La vigencia de la garantía constitucional de la autonomía universitaria

Es así, como la entonces rectora M. A. Dolores Cabrera Muñoz nombra al licenciado Leonel Valdés Solís, como primer encargado del Área de Información Pública y Enlace de la Universidad Autónoma de Querétaro, posteriormente, el 15 de octubre del 2004, la entonces rectora otorga el nombramiento al licenciado Carlos Alfredo de los Cobos Sepúlveda, en esa época el quehacer de esta unidad fue escaso debido al desconocimiento de la comunidad universitaria y de la ciudadanía en general respecto a este derecho.

En la Propuesta de Trabajo 2006-2009, que planteó en campaña para la Rectoría el M. A. Raúl Iturralde Olvera, establece como uno de sus desafíos, el de ejercer responsablemente la autonomía universitaria y ponerla al servicio de una sociedad democrática, que exige calidad académica, pertinencia social y responsabilidad pública, en donde también manifiesta que es imprescindible que la autonomía universitaria se conciba como condición indispensable para la construcción y socialización del conocimiento, y que esta autonomía se asuma de manera responsable y se reconozca que no se exime a la Universidad de rendir cuentas claras acerca de cómo ejercer los recursos, en el entendido que la universidad es pública, por lo que su ejercicio es igualmente público, carácter que se define por su compromiso social de ejercer recursos públicos, estableciendo como estrategia consolidar la confianza y la credibilidad que la sociedad y sus instituciones públicas y privadas tienen en la Universidad, elaborando instrumentos eficaces de control para garantizar la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

El M. A. Raúl Iturralde propone en su programa de trabajo, consolidar la estructura de Transparencia institucional, difundiendo las resoluciones, a través de los medios de comunicación internos.<sup>8</sup> En cumplimiento a este compromiso de campaña, una vez que llega a la Rectoría, lo plasma en el Plan Institucional de Desarrollo de la Universidad Autónoma de Querétaro 2007-2012 (PIDE), estableciendo como reto para la Universidad el crear escenarios que le permitan ser socialmente pertinente y eficaz, impulsando su desarrollo a partir de cuatro ejes: calidad académica; financieramente viable; políticamente respetuosa y públicamente responsable, guiados por valores institucionales que dan dirección y sentido a las estrategias y acciones de la Universidad como son: democracia e identidad institucional; guiados también por los valores que permiten articular los procesos de calidad de gestión, la eficiencia y el impacto social, bajo sistemas de planeación, organización, ejecución y evaluación responsable, como son: corresponsabilidad en la gestión institucional y social e integración educativa para el desarrollo sustentable, y respeto a los derechos humanos; por último, los valores que guían la operación con la finalidad de articular los beneficios educativos y sociales con la efectividad organizativa de las acciones y recursos financieros y materiales, como son: la eficiencia y eficacia productiva y funcional, y el aseguramiento de la calidad educativa.

Hablando concretamente del cuarto eje denominado “Públicamente Responsable”, se inserta plenamente en las acciones de prevención, supervisión y control del gasto, la modernización administrativa y la orientación de los procesos de gestión institucional hacia la calidad, este Eje se define en el PIDE como la oportunidad de combinar estrategias que hacen converger los sistemas de información confiables y eficientes, optimizar el manejo de recursos, su destino y la Transparencia de los procesos. Dentro de este Eje, se tiene el desafío número 8 denominado “Modernización Legislativa y Administrativa”, integrado por la política 13: “Actualización Jurídico-Administrativa”, definida como: el compromiso de adecuar la Legislación Universitaria a los compromisos y las responsabilidades institucionales, así como la reordenación administrativa de las áreas adjetivas que permitan optimizar la prestación de servicios, en donde una de sus estrategias es la modernización de la estructura administrativa para que

<sup>8</sup> ITURRALDE OLVERA, Raúl. *Hacia una Universidad Responsable, Participativa y de Calidad*. Propuesta de trabajo. Rectoría 2006-2009. Octubre, 2005.

la Universidad cumpla los imperativos democráticos de Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información, buscando siempre la eficiencia y eficacia de las acciones. Es entonces este marco de compromiso el que lleva al rector a promover la reforma al Estatuto Orgánico de la Universidad, con la finalidad de garantizar el derecho ciudadano de Acceso a la Información.

En el desafío número 9 del PIDE denominado “Transparencia y Rendición de Cuentas”, se tiene la política 14: “Recursos Aplicados con Eficacia y Transparencia,” en donde se asume el compromiso de proporcionar información transparente a la comunidad universitaria y a la sociedad, tanto la relativa al empleo de los recursos, como la relacionada a los procesos de gestión y de actividades sustantivas, con criterios y procedimientos de eficacia y pertinencia que le permitan evaluar los resultados de calidad e impacto social y, con base en ello, realizar la rendición de cuentas como una práctica permanente de la institución, como estrategias de esta política se tiene “el Ejercicio Presupuestal Transparente y Honesto, la cual se define como la aplicación del presupuesto de forma transparente, honrada, orientada al cumplimiento de fines educativos y sociales de conformidad a lo aprobado por el H. Consejo Universitario, estableciendo un sistema de información, prevención, vigilancia y control del quehacer universitario, garantizando el uso adecuado de los recursos y del patrimonio universitario, haciendo manifiesta la voluntad política de la administración para poner en vitrina su actuar a la luz de la comunidad universitaria y de cualquier ciudadano interesado en este ámbito.

Con este actuar, la administración de la UAQ manifiesta su interés en el fortalecimiento de la cultura de Transparencia en la gestión y en la Rendición de Cuentas a la comunidad universitaria y a la sociedad, con disposición de transparentar su organización, administración, funcionamiento y quehacer social, para atender la demanda de la sociedad en materia de información, independiente de la obligación legal, ya que se reconoce el legítimo Derecho de Acceso a la Información establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La divulgación oportuna de información confiable es clave para la credibilidad, asimismo la Transparencia contribuye a la efectividad de las políticas económicas y a un mejor funcionamiento, por lo que la UAQ tiene presente que:

1. Toda información que posee la UAQ es pública, salvo los casos que la propia ley señala como reservada o confidencial.
2. La UAQ es un organismo público descentralizado del Estado, dotado de autonomía, personalidad y patrimonio propio, que en un ejercicio de autorregulación está obligada, de acuerdo al artículo 106 de su Estatuto Orgánico, a ser transparente.
3. La UAQ reconoce como un derecho humano el acceso a la información.

El M. A. Raúl Iturralde Olvera, en cumplimiento a lo que marca el artículo 3° fracción XI de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, nombra como encargado provisional de la Unidad de Acceso a la Información, el 15 de enero de 2006, al M. en D. Francisco Javier Cisnel Cabrera, posteriormente, el 30 de enero del mismo año, le da el nombramiento definitivo al licenciado Juan Guasti Pizarro; a raíz de las modificaciones realizadas al Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro en agosto del 2006, en donde, por norma, es responsabilidad del Secretario de la Contraloría actuar como Unidad de Información Pública y Enlace, para recibir peticiones, gestionar y proporcionar información pública en poder de la UAQ, a quienes lo soliciten, en tal virtud el nombramiento le es otorgado a la M. A. Araceli García Olivares.

Con el marco legal vigente, actualmente, la Unidad de Acceso a la Información de la Universidad Autónoma de Querétaro, así como con la instrucción precisa por parte del Rector de privilegiar el *principio de publicidad* sobre la reserva, así como, vigilar que la información cumpla con la atributos de la Transparencia como son: fácil acceso, comprensiva, relevante, confiable y oportuna, cimentando su actuar en 2 ejes fundamentales:

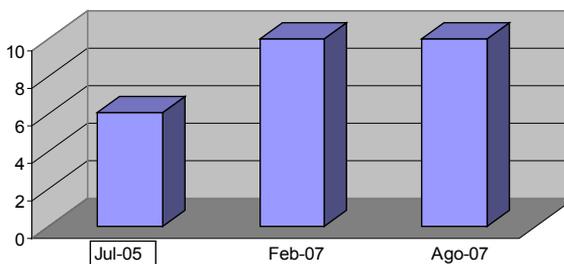
1. Poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, sueldos, presupuestos acciones, resultados, estructura y recursos asignados de manera permanente actualizada y sin que medie una solicitud de los particulares, logrando la mayor Transparencia disponible en *internet*, cumpliendo puntualmente con lo que marcan los artículos del 7° al 10° de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado*.
2. Reconocer el derecho de los particulares a requerir información, diseñando un procedimiento claro, que permita obtener al interesado, de forma simple, la información que requiere.

#### 5. LOGROS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN LA UAQ

Las modificaciones realizadas por el H. Consejo Universitario, el 10 de agosto de 2006, a los artículos 28 y 29 del Estatuto Orgánico, establecen que el Acceso a la Información y la Transparencia constituyen una obligación del quehacer universitario, reforma que es retomada en el nuevo Estatuto Orgánico vigente, aprobado en 18 de octubre de 2007, que permite, mediante un procedimiento sencillo y expedito, el acceso a la información, procedimiento que se plasma de forma clara en el Anexo 3.

Otra tarea importante de la Unidad de Acceso a la Información, es el mantener actualizada la página *web www.uaq.mx* en su capítulo de Transparencia, en donde se encuentra la información universitaria relativa a lo que marca la ley de la materia, en cuanto a la información pública que debe ser difundida por las entidades, marcada en el Capítulo Segundo de la ley, esta unidad cumple escrupulosamente con esta obligación, razón por la cual las calificaciones que la Comisión Estatal de Información Gubernamental ha dado a la Universidad Autónoma de Querétaro, en las verificaciones al Portal de Transparencia, las cuales presentan avance significativo, como se muestra en la siguiente gráfica, cuya calificación, en febrero y agosto de 2007, es 10, que es la máxima calificación que se otorga.

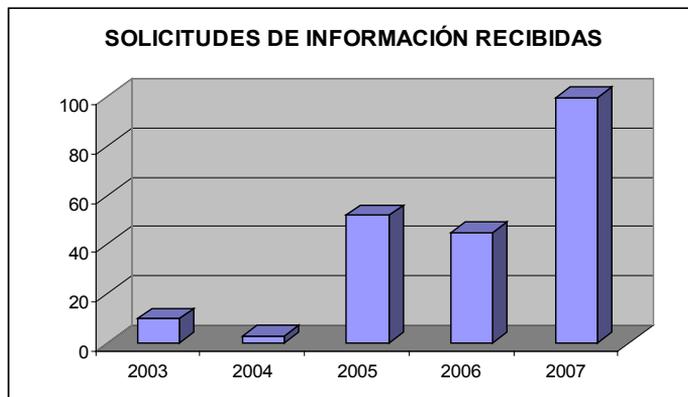
**Calificaciones Otorgadas a la UAQ por la  
Comisión Estatal de Información Gubernamental  
al Portal de Transparencia**



Por otro lado, en una investigación que realizó el Grupo Reforma, revisando la página de Transparencia de las universidades públicas del 10 de octubre al 4 de noviembre del 2007, evaluando 10 aspectos relacionados con la vida interna y el ejercicio de recursos, la Universidad Autónoma de Querétaro alcanzó el mayor puntaje junto con la Universidad de Guadalajara y la Autónoma de Nuevo León.

Es necesario destacar que la página *web* de la Universidad, en su apartado de Transparencia, ha sido visitado 10,499 veces este año por ciudadanos interesados en conocer la información que marcan los artículos del 7° al 10° de la Ley Estatal de Acceso a la Información.

Sin duda alguna falta mucha cultura de Acceso a la Información y aún este derecho ciudadano no permea en la sociedad en general, son todavía muy pocos, aquellos que hacen uso de este derecho, sin embargo de acuerdo a las estadísticas se tiene que se han incrementado el número de solicitudes de información, así tenemos que, de acuerdo a datos proporcionados por la Comisión Estatal de Información Gubernamental, en 2003, se recibieron 10 solicitudes; en 2004 se recibieron 3 solicitudes; en 2005 se recibieron 52; en 2006 se recibieron y contestaron 45; y en 2007 se han recibido a la fecha 100.



De acuerdo a lo que marca también el nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad, en sus artículos 106 al 111, se implementó en el mes de noviembre del 2007, el Sistema de Declaraciones Patrimoniales, que coadyuvará a la Transparencia y claridad en el manejo de los recursos, a la fecha se han recibido 69 declaraciones de funcionarios universitarios establecidos en la fracción XIV del artículo 3° del Estatuto.

Indiscutiblemente que la UAQ tiene avances en materia de Transparencia y Acceso a la Información, pero aún no son suficientes, tiene que avanzar en la difusión de este derecho, con la finalidad de lograr que la comunidad universitaria y la ciudadanía en general se interese y se mantenga informada del quehacer universitario, pues en una sociedad bien informada, desarrolla una masa crítica de ciudadanos que participan de forma muy activa en la toma de decisiones, pero para que esta participación sea de calidad, la información que manejan también tiene que ser de calidad, por lo tanto, debemos trabajar en ello.

## 6. RETOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA UAQ

Es importante reconocer que se han tenido algunos logros, pero que aún hay mucho por hacer, por lo que el trabajo de la Unidad de Acceso a la Información de la UAQ deberá plantearse algunos retos. Consideramos que la Transparencia y el Acceso a la Información es una cultura a construir, por lo que es necesario plantearse una coordinación con la Comisión Estatal de

Información Gubernamental, con la finalidad de difundir en la comunidad universitaria el Derecho a la Información y sus beneficios, por medio de pláticas, seminarios, mesas de análisis o semanas de la Transparencia universitaria.

Implementar Tecnologías de la Información que permitan a la administración hacer una reingeniería de los procesos, para poner al alcance de los usuarios de manera clara y transparente y establecer un flujo de información por medio de la recopilación, procesamiento y generación de información en forma electrónica. Pues es claro que en la actualidad estamos inmersos en una sociedad de información, con mayor acceso a las tecnologías y como tal debemos estar organizados alrededor de la gestión y utilización de la información, por lo que debemos incorporar ésta para mejorar todas las funciones, servicios y operaciones de la UAQ, sustentados en una mezcla de metas, estructuras y funciones que se relacionan con múltiples variables y generar información que debe ser clasificada y pública, mejorando así la relación entre la comunidad universitaria y público en general, con la administración mediante un intercambio eficaz y eficiente de servicios, información y conocimiento. La universidad debe ser promotora del ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y entenderlo como un derecho cívico.

Por otro lado, es necesario trabajar en el cambio de la cultura de la administración para propiciar en las estructuras un ambiente en donde se manifieste que es necesario que los criterios para la toma de decisiones, así como los datos obtenidos, producto de actividades en la UAQ, se mantengan a la luz pública, con la finalidad de que sean directamente los ciudadanos los que supervisen las actividades.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernillos del IFAI. 2005.
- BLANCO GONZÁLEZ, René Oscar. *Acceso a la Información Pública, transparencia y rendición de cuentas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Sección Veracruz, Universidad de Xalapa. 2004.
- BORRELL NAVARRO, Miguel. *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*. SISTA. México, 2006.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. *La Reforma a la Administración Pública, ¿Por donde empezar?* Documento de trabajo núm. 89. División de Administración Pública. CIDE. México, 2000.
- ITURRALDE OLVERA, Raúl. *Hacia una Universidad Responsable, Participativa y de Calidad*. Propuesta de trabajo. Rectoría 2006-2009. Querétaro, México, octubre, 2005.
- KAUFFMAN, Daniel. *Transparency, Incentives and Prevention (TIP)*, for corruption Control and Good Governance, 2002.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. OECD. París, 2003.
- Secretaría de Planeación y Finanzas, Procuraduría Fiscal del Estado. *Prontuario de Legislación Administrativa y Fiscal*. Gobierno del Estado de Querétaro. Querétaro, 2006.
- UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE. 2002.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO. *Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro*. Autonomía núm. 2. Querétaro, México, octubre 2007.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO. *Plan Institucional de Desarrollo de la Universidad Autónoma de Querétaro 2007-2012*. Querétaro, México, 2006.
- VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. *Transparencia y Acceso a la Información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la “Reforma del Estado y de la Administración Pública”. Madrid, España, 2004.
- VERGARA, Rodolfo. *La Transparencia como Problema*. Cuadernos de Transparencia del IFAI. México, 2005.
- VILLANUEVA, Ernesto (Coord). *Hacia un Nuevo Derecho de la Información*. Universidad Iberoamericana. México, D. F., 2000.

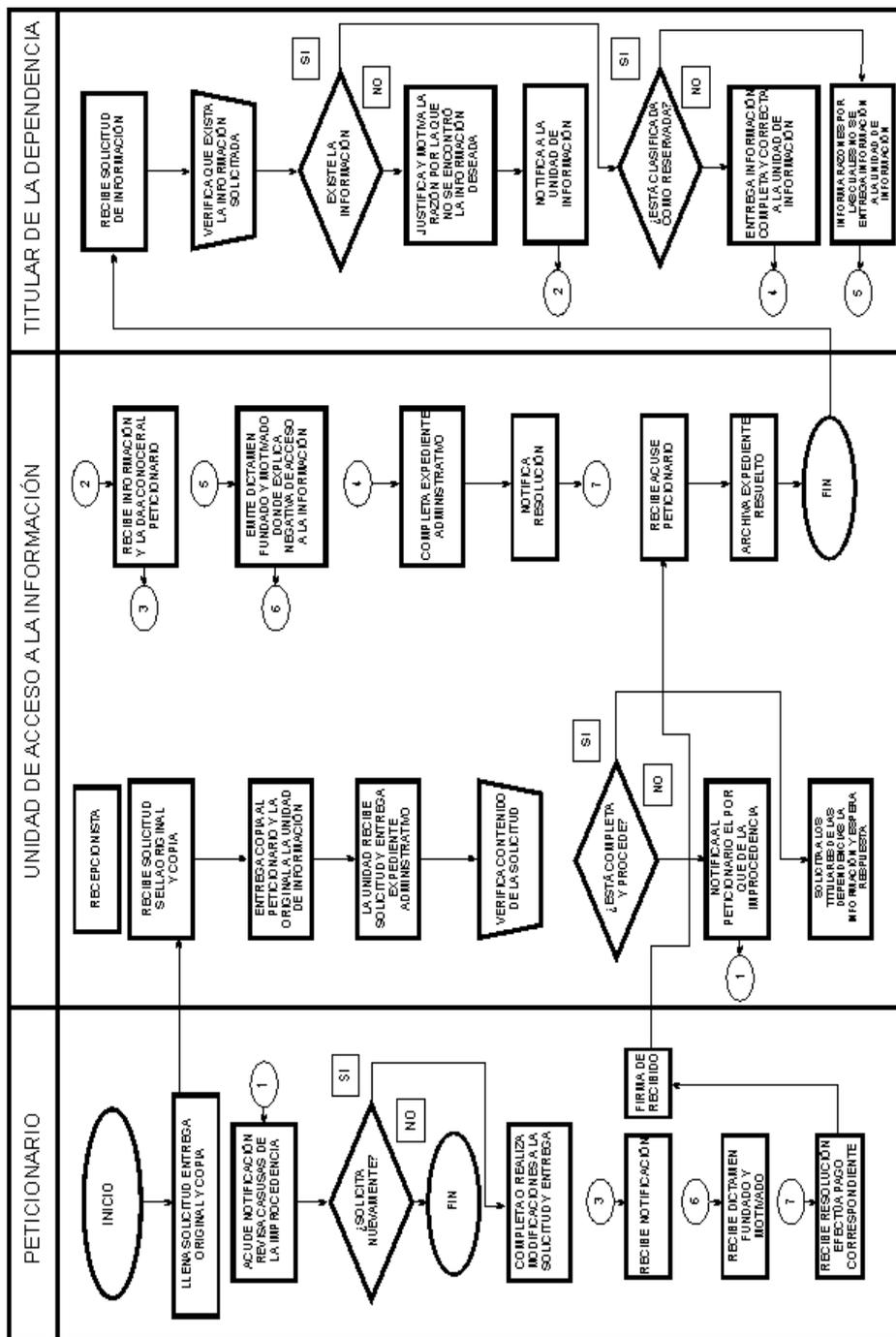
## ANEXO 1

## SIGLARIO

UAQ	Universidad Autónoma de Querétaro.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
AMOCVIES	Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior A.C.
AMEREIAF	Asociación Mexicana de Responsables de la Estandarización de la Información Administrativa y Financiera de las Instituciones de Educación Superior A.C.
ANAIPES	Asociación Nacional de Abogados de las Instituciones Públicas de Educación Superior A.C.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
IPES	Instituciones Públicas de Educación Superior.
PIDE	Plan Institucional de Desarrollo de la Universidad Autónoma de Querétaro 2007-2012.

ANEXO 2

PROCEDIMIENTO DE LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UAQ  
DESCRIPCIÓN GRÁFICA PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN UNIVERSITARIA DE LA UAQ





XV. LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD DE SERVICIOS PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO EN EL RESPALDO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA.  
SUS IMPACTOS EN LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

CARLOS R. EGUIARTE MERELES\*

1. PLANTEAMIENTOS GENERALES

Hoy en día es indiscutible que el Derecho de Acceso a la Información Pública se ha posicionado como un concepto fundamental en una verdadera democracia, no me refiero simplemente a una garantía jurídica como tal, sino a un elemento formativo de esta nueva generación de ciudadanos protagonistas en la vida pública.

La mayoría de los países en vías de desarrollo y casi la totalidad de los países de América Latina, se encuentran empeñados en procesos de transformación educativa, muchos de ellos impulsados en la última década. Más allá de las diferentes motivaciones y niveles de profundidad de estos procesos, todos ellos están orientados por algunas líneas comunes, entre las cuales destaca la prioridad otorgada a la reforma institucional de los sistemas educativos.

La descentralización, la mayor autonomía a las escuelas, la instalación de sistemas de evaluación de resultados, el impulso de programas compensatorios focalizados en determinadas poblaciones-meta, la modernización de los sistemas de información para la gestión, los cambios en las modalidades de financiamiento educativo, la búsqueda de una mayor participación de los miembros de la comunidad y la movilización de todos los actores de la sociedad en torno al proceso educativo, son algunos de los esfuerzos constantes en América Latina.

Por otra parte, el proceso de modernización está acompañado por una exigencia de racionalización de la gestión pública, la utilización eficiente de los recursos, Transparencia en los procedimientos y responsabilización por los resultados.

Mucho se ha hablado de la traducción del término *accountability*, como una Rendición de Cuentas, asociado al concepto de Transparencia, debemos entenderlo como estrategia de democratización y legitimación de la ejecución de las políticas públicas y como un valor fundamental en el trayecto formativo de las próximas generaciones.

Como se explicará más adelante, desde la óptica del Sector Educativo, el punto principal de vinculación del proceso de enseñanza-aprendizaje con el Derecho de Acceso a la Información Pública es el rendimiento académico, es decir, si hay un elemento realmente importante para el sector educativo, es el desempeño docente y la adquisición de competencias de nuestros alumnos.

Con esta convicción en Querétaro hemos dado cuenta de que en evaluaciones nacionales e internacionales los procesos educativos consolidados en esta Administración Estatal, han obtenido logros importantes y han colocado a nuestro Estado en una posición destacada.

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Es Secretario Particular del Coordinador de USE-BEQ.

## 2. MARCO TEÓRICO

La figura de la Transparencia no es algo novedoso, ya en el Siglo XVIII, el filósofo Emmanuel Kant, plasmó claras posturas respecto de la publicidad de actos gubernamentales y de la importancia de la participación ciudadana con capacidad de evaluar y proponer sobre la cosa pública.<sup>1</sup>

En nuestro país, recientemente, hemos incluido en la legislación los primeros trazos, concretamente el 27 de septiembre de 2002, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental*, siendo Querétaro uno de los primeros cinco estados de la República en publicar dicho ordenamiento.

Del mismo modo, a nivel constitucional se realizó la reforma al artículo 6º, adicionándole un segundo párrafo con siete fracciones, el Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007, el tema puede ser materia de un amplio estudio y un serio debate respecto de la suficiencia del contenido y alcances de la reforma, sin embargo no podemos dejar de mencionar expresiones que en ella se usan, muy en particular la intención de que en la interpretación del contenido de este precepto prevalezca el “principio de máxima publicidad”.<sup>2</sup>

Con estos elementos me parece claro que teóricamente tenemos un sólido marco para ejercer este derecho, sin embargo, por lo que ve a las solicitudes planteadas a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo a la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro, el uso de esta facultad ciudadana se ha visto limitada a la obtención de información de corte administrativo.

## 3. LA TRANSPARENCIA EN LA EDUCACIÓN

En el año 2002, fue creado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que es el encargado de difundir de manera transparente y oportuna los resultados de las evaluaciones, siendo sin duda un gran esfuerzo del Sector Educativo, por transparentar los retos y los logros a través de instrumentos de evaluación.

En este sentido, es de señalarse que en México hemos avanzado de manera importante en cuanto a los sistemas de evaluación y sólo haré mención de dos de ellos, por un lado a nivel nacional, la importancia y el verdadero alcance del instrumento denominado “Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares” (ENLACE) y por otro lado, a nivel internacional, la participación de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en particular por lo que ve a la evaluación del programa conocido como PISA *Programme for International Student Assessment*.

### 3.1. ENLACE Y LA TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

El objetivo de la evaluación es ofrecer información a la comunidad educativa respecto del logro académico por alumno y escuela de educación primaria y secundaria del país para la toma de decisiones que contribuyan a la mejora educativa.

Con ello se busca, adicionalmente, promover la participación de padres de familia, apoyar el mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje y, sobre todo, fortalecer la convergencia de esfuerzos estatales y nacionales en la mejora de la Educación Básica.<sup>3</sup>

La evaluación se aplica a todos los alumnos de tercero a sexto grado de primaria así como a tercero de secundaria en las asignaturas de Español y Matemáticas, de conformidad con los planes y programas aprobados por la Secretaría de Educación Pública.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el 2007, Querétaro se encuentra en el nivel de primaria en el lugar 16 nacional en matemáticas y en el lugar número 9 en español, por lo que ve al nivel de secundaria alcanzamos el 3º lugar en matemáticas y el 2º lugar nacional en la asignatura de español.

<sup>1</sup> Véase KANT, E. 1792, “La Paz Perpetua”.

<sup>2</sup> Véase GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. *Diario de Debates del Congreso de la Unión*. 20 de diciembre de 2006.

<sup>3</sup> Véase el sitio oficial de la prueba ENLACE en la dirección <http://www.enlace.sep.gob.mx>

NIVEL	MATERIA	AÑO	PUNTAJE	LUGAR
Primaria	Español	2006	501.6	14°
		2007	513.4	9°
Secundaria	Matemáticas	2006	500.2	13°
		2007	508.8	16°
	Español	2006	494.6	17°
		2007	533.5	2°
	Matemáticas	2006	498.9	15°
		2007	527.8	3°

Ciertamente estos resultados no solamente reflejan el avance que el estado tuvo en sus niveles de logro con respecto del 2006, en estas materias, ni la posición que se obtiene a nivel nacional, lo realmente importante de este esfuerzo es la posibilidad de analizar en cualquier nivel la información que se ofrece “en línea” a los interesados.

Es decir, hoy contamos con la posibilidad de conocer los resultados por alumno, por grupo, por escuela, por zona escolar, por sector y por Estado, así como formular diversas consultas.

Más allá de la utilidad real en el diseño de las políticas públicas del sector educativo y del apoyo a la gestión escolar, de acuerdo con los resultados de cada alumno, se emiten reportes con diagnósticos individualizados a los padres de familia o tutores, docentes y directivos de las escuelas respecto del fortalecimiento de los planes de acción, orientados a mejorar las competencias de los alumnos.

### 3.2. RESULTADOS DE PISA 2006. QUERÉTARO EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL

PISA es un programa de la OCDE que produce indicadores de rendimiento académico a fin de orientar las políticas educativas, a través de evaluaciones aplicadas cada tres años, con el enfoque de aplicar los conocimientos adquiridos en la escuela para enfrentar los retos de la vida real.

En el año 2006, se aplicó por tercera ocasión, participando alumnos de 15 y 16 años de 57 países, en el caso del Estado de Querétaro, la OCDE seleccionó una muestra representativa estatal de 1,233 estudiantes de los cuales 81% fueron de escuelas públicas.

Algunas de las características principales del programa son:

- Se orienta de manera expresa hacia la política educativa.
- Contempla el concepto innovador de “competencias” de los alumnos.
- Centra la importancia del aprendizaje por su aplicación a lo largo de la vida.
- Cuenta con una amplia cobertura geográfica y es de naturaleza colaborativa.
- Se aplica con regularidad, esto permite el monitoreo del progreso educativo.

Desde la última década del Siglo XX, las evaluaciones en gran escala del rendimiento escolar se han extendido en gran número de países. Estas evaluaciones son consideradas hoy como una herramienta de gran valor para el diseño de políticas educativas.<sup>4</sup>

En mi opinión, el contar con esquemas sólidos de Transparencia favorece el desarrollo educativo de los alumnos, es decir, el formular y publicar las metas del sistema educativo, así como los resultados de las evaluaciones, nos permitirá ajustar las estrategias y las metas a corto, mediano y largo plazos para alcanzar los objetivos.

<sup>4</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *PISA 2006 en México. 2007.*

De acuerdo con los resultados que obtiene cada país, la OCDE los coloca en uno de los seis niveles de desempeño, que tienen el siguiente criterio:

Se coloca en los niveles 0 y 1, a los puntajes que se considera son insuficientes para acceder a estudios superiores, en el nivel 2, se identifica a los puntajes con el mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad del conocimiento, en los niveles 3 y 4 se posicionan por encima del mínimo necesario aunque no del nivel deseable para la realización de las actividades cognitivas más complejas y, finalmente, en los niveles 5 y 6 se ubican los resultados más altos, lo que significa que un alumno tiene el potencial para realizar actividades de alta complejidad cognitiva.

En el sector educativo tenemos muchos retos por delante, México como país, se coloca en la evaluación de 2006, en el nivel número 2, lo que nos coloca dentro de un grupo de países que cuentan con las condiciones mínimas adecuadas, sin embargo, es de destacarse la posición del Estado de Querétaro, que en las medias de desempeño en la escala global de ciencias obtuvo puntajes superiores a los de países latinoamericanos como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, alcanzando con ello, el segundo lugar a nivel nacional:

	ENTIDAD	MEDIA
1	Distrito Federal	445
2	Querétaro	440
3	Aguascalientes	437
4	Nuevo León	435
5	Coahuila	431
6	Colima	425
7	Chihuahua	421
8	Sonora	421
9	Edo. de México	418
10	Jalisco	416
11	San Luis Potosí	414
12	Quintana Roo	414
13	Guanajuato	413
14	Yucatán	413
15	Tamaulipas	413
16	Baja California	412

	ENTIDAD	MEDIA
17	Durango	411
18	Baja California Sur	410
19	Tlaxcala	408
20	Hidalgo	408
21	Puebla	407
22	Zacatecas	407
23	Veracruz	404
24	Michoacán	398
25	Nayarit	395
26	Sinaloa	395
27	Campeche	395
28	Guerrero	379
29	Tabasco	378
30	Chiapas	374
31	Oaxaca	668
	Media Nacional	410

Nota: El Estado de Morelos no fue reportado por la OCDE debido a que la muestra no fue representativa en este segmento.

Existe en México una necesidad de formación “básica” para la gestión y la política educativa que debe alcanzar a todos los actores que intervienen en educación. Esa formación básica consiste en el desarrollo de ciertas competencias, tales como: la detección de necesidades; la concertación de alianzas; la negociación de conflictos; la anticipación de problemas; el planteamiento de alternativas a partir de un sólido conocimiento y de los debates que existen en torno a ellas; la discusión de las alternativas entre los actores involucrados, su puesta en práctica y seguimiento, y la Rendición de Cuentas públicas respecto de los resultados.<sup>5</sup>

#### 4. CONCLUSIONES

En el sentido más tradicional de Transparencia en el manejo de los negocios públicos, la modernización esta acompañada por una exigencia de racionalización de la gestión pública, utilización eficiente de los recursos, Transparencia en los procedimientos y responsabilización por los resultados que reclama una inversión en la formación de los recursos humanos.<sup>6</sup>

Por supuesto que el proceso de globalización exige dispositivos diferentes de intervención del Estado en el Sector Educativo. Se trata de un Estado capaz de conducir y orientar la trans-

<sup>5</sup> SIMÓN, Javier. *La Formación de Recursos Humanos para la Gestión Educativa en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. 1999.

<sup>6</sup> WINKLLER, Donald. *Fortalecer la Rendición de Cuentas en la Educación Pública*. Academy for Educational Development. 2003.

formación del sistema con calidad, equidad y facilitando espacios comunes de participación de los padres de familia.

Para ello se requiere: 1) generar las condiciones políticas y económicas necesarias para una modernización equitativa del sistema, 2) coordinar los esfuerzos de los diferentes integrantes de la comunidad educativa, 3) generar mecanismos de transferencia de recursos y materiales de apoyo y 4) generar condiciones para una práctica pedagógica de calidad en las escuelas, que atienda a las diferencias culturales de los distintas poblaciones.

Entre otras acciones, es importante generar los espacios en las escuelas para la comunicación con los padres de familia, ya que la escuela debería de ser el sistema más importante de comunicación en nuestras comunidades, tanto hacia adentro como hacia fuera (Rendición de Cuentas e información a las familias y a la comunidad en general), convirtiendo a las escuelas en verdaderos centros de transformación.

Insisto en que para posicionar en bases firmes una nueva cultura de Rendición de Cuentas en el sector educativo, es importante no perder de vista el acompañamiento educativo de los padres de familia a los alumnos; como un esfuerzo importante de la USEBEQ, se definieron seis “Guías de Programas” en donde se agrupan cerca de cien programas de apoyo a la Ecuación Básica:

1. Escuchemos a la Escuela.
2. Mi Escuela La Mejor.
3. Acompáñenme Papás.
4. Haz Clic y Explora-Lee.
5. Educación con Calidez.
6. PAC Educativo.

En particular me quiero referir brevemente a la guía denominada “Acompáñenme Papás”, cuyo objetivo es el fortalecer la participación de madres y padres de familia en el acompañamiento educativo de sus hijos, agrupando programas y proyectos tanto formativos, como lo son los programas de valores, de prevención de adicciones, festivales escolares, como de participación social que principalmente concentra sus esfuerzos en la capacitación de los Comités de Padres de Familia.

Así pues, con esfuerzos que garanticen la Transparencia y la participación social como respaldo al proceso educativo de nuestras alumnas y alumnos de Educación Básica, es que lograremos posicionar a los profesionistas de Querétaro con mejores herramientas para competir en un mercado globalizado y, adicionalmente, con una importante formación en valores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2000, “Gestión Educativa Estratégica”.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Ecuación. Reporte “PISA 2006 en México”. 2007.
- KANT, E. *La Paz Perpetua*. 1972.
- Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*.
- Página de *internet* del Congreso de la Unión: <http://www.congreso.gob.mx>
- Página de *internet* de la Secretaría de Educación: <http://www.enlace.sep.gob.mx>
- Página de *internet* de la OCDE: <http://www.oecd.org>
- RAMÍREZ Q., Luis. *Hacia un análisis crítico de la Gestión*. 2004.
- RUIZ EULER, Alexander. *Transparencia y Rendición de Cuentas*. 2006.
- SIMÓN, Javier. *La Formación de Recursos Humanos para la Gestión Educativa en América Latina*. 1999.
- Transparency International. *Informe Global de la Corrupción 2004*. 2005.
- WINKLER, Donald R. *Fortalecer la rendición de cuentas en la Educación Pública: El Desafío que enfrentan Centro América y México*. 2003.



## PARTIDOS POLÍTICOS



## XVI. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DEL 2006 EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ\*

Tomando en cuenta que la ciudadanía ve en los procesos electorales una oportunidad invaluable para avanzar en un camino cierto hacia el perfeccionamiento de nuestra Democracia y alcanzar la anhelada Justicia Social, se resalta que a raíz de la expedición y promulgación de la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, el 26 de septiembre del año dos mil dos, se incorpora un ordenamiento jurídico nuevo que viene a robustecer esta gran posibilidad ciudadana al quedar plenamente establecido que dicha ley es de Orden Público y de observancia obligatoria para los servidores públicos de la Entidad; que la misma tiene por objeto garantizar el acceso de toda persona a la Información Pública en posesión de las entidades gubernamentales y de Interés Público del Estado de Querétaro y que para los efectos de esta ley se contempla como entidades gubernamentales a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, así como, a los ayuntamientos, sus órganos y dependencias; y de igual manera a los Organismos dotados de Autonomía por la Constitución Política del Estado como lo es el caso del Instituto Electoral de Querétaro.

Esta Ley señala también como entidades de Interés Público a los partidos y organizaciones políticas con registro oficial, entre otras instituciones.

Es así, que una vez identificados quienes son los sujetos contemplados como entidades gubernamentales o de Interés Público, definiremos el concepto de Derecho de Acceso a la Información Pública como “la prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información creada, administrada o en poder de las entidades gubernamentales o de Interés Público”.<sup>1</sup>

En este tenor, señalaré de manera muy general las actividades que se realizan por los diferentes protagonistas de un proceso electoral, y la garantía que nos proporciona dicha ley para poder acceder a toda la información pública existente en las Entidades arriba citadas, entender la importancia de contar con una norma jurídica de tal naturaleza y la enorme riqueza y trascendencia de la información generada paso a paso, y que en poder del gobernado y con conocimiento de causa le pueden dar la oportunidad de contribuir de manera más formal y precisa en la construcción y desarrollo de una vida democrática más plena, también debemos destacar, la importancia y trascendental función que desempeña y han desempeñado los órganos nacional y estatales, garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública, en su carácter de órganos constitucionales, especializados y autónomos en los términos de la reciente reforma del artículo 6º de la *Constitución Política del Estados Unidos Mexicanos*.<sup>2</sup>

Para entrar al desarrollo del presente artículo considero que será necesario contextualizar, precisar y ubicar, en tiempo y forma que, aunque de conformidad con la *Ley Electoral*

\* Licenciado en Derecho por la UAQ. Fue presidente del CDE del PRI, en Querétaro, actualmente es Notario Público.

<sup>1</sup> *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*. Artículo 3, fracción III. Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro. Querétaro, México, abril de 2003.

<sup>2</sup> Reforma constitucional del 20 de julio de 2007.

del Estado de Querétaro, el periodo que comprende el proceso electoral inicia formalmente con la primera sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral, la que deberá de celebrarse la primer semana del mes de enero del año de la elección,<sup>3</sup> que en este caso lo fue el día 13 de enero del 2006, cuando se declaró pública y solemnemente el inicio del proceso electoral ordinario, y concluyó cuando fueron entregadas las constancias de mayoría y fecha en que vencieron los términos para la interposición de recursos, o en su caso, para que la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia resuelva los recursos interpuestos; es por ello imprescindible el ponderar que para llegar a la ejecución material del mismo, tuvieron que haber cumplido una serie de etapas previas, en las que participan, de manera directa o indirecta, todos y cada uno de los actores que intervienen en un proceso de tal naturaleza, a saber: El Instituto Electoral de Querétaro, sus órganos electorales, las organizaciones y partidos políticos, Tribunal Superior de Justicia en el Estado, y el Tribunal Federal Electoral.

Es así que la etapa primera:

“la Preparatoria de la Elección; que da inicio cuando el Consejo General emite su declaratoria; se verifica y supervisa la integración y funcionamiento de los órganos electorales; se de la presentación y registro de las plataformas electorales; se continúa –de haberlos– con los registros de los convenios de coalición y fusiones que celebren los partidos políticos; registro de candidatos o con de la sustitución o cancelación de los mismos, y así con la presentación y registros en fórmula y listas de plurinominales, entre otra perspectiva también se considera la importante aportación de la ubicación, integración y publicación de las Mesas Directivas de Casilla y el diseño, elaboración y distribución de la documentación electoral, entre otras.”<sup>4</sup>

Esta etapa formalmente se reconoce como el arranque del Proceso Electoral pero, como veremos a continuación, la realidad es que atrás de todo ello hay una compleja red de actividades que inciden en dicho proceso y que pueden modificar en forma y fondo el resultado de una elección, afectando a uno o varios de los actores aquí señalados. De ahí la trascendencia que las personas cuenten con la información pública al ejercer su Derecho de Acceso a la Información Pública y sus órganos garantes especializados y autónomos.

Es así, y hay que reconocerlo, que en el caso de el Instituto Electoral de Querétaro, “en los meses previos las comisiones permanentes desempeñan un papel importante para preparar, supervisar y desahogar asuntos que tienen impacto directo en la organización de las elecciones. En algunos de los casos la Ley Electoral les determina tareas específicas que deberán someterse al pleno de estos colegiados administrativos internos.”

Previo al arranque de el Proceso Electoral del 2006, en la Comisión de Organización Electoral, “su intervención principal fue la que permitió al Director General presentar los procedimientos para integrar los consejos distritales y municipales en lo que respecta a consejeros electorales y secretarios técnicos.”

En la Comisión de Educación Cívica y Capacitación Electoral, los asuntos “ que tuvieron sus efectos directos en el Proceso Electoral fueron los siguientes: la aprobación de los contenidos y diseños del Manual del Funcionario de Mesa Directiva de Casilla y del Cuaderno de Ejercicios, así como el Programa de Capacitación Virtual”.

Por su parte, la Comisión de Control Interno, que junto con la Coordinación de Información y medios, siendo la responsable de dar cumplimiento a la *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, atendió en el 2005 previo al proceso electoral del 2006 un total de 123 solicitudes de Acceso a la Información de la que es depositaria el Instituto Electoral de Querétaro.

La Comisión de Radiodifusión en el 2005 emitió criterios generales y realizó los proyectos

<sup>3</sup> *Ley Electoral para el Estado de Querétaro*. Querétaro, 2002.

<sup>4</sup> PROCESO ELECTORAL 2006. Ciudadanos, *Partidos Políticos y Órganos Electorales en la Democracia de Querétaro, Informe y Estadística*. Instituto Electoral de Querétaro. Querétaro, México, mayo de 2007, p. 39.

del *Reglamento de Operatividad para el Acceso de los Partidos Políticos a la Radiodifusión Pública* y, el Convenio de Colaboración con la Radiodifusora del Estado.

La Comisión Editorial y Biblioteca, realizó estudios y proyectos para la correcta “edición de las publicaciones necesarias para el buen desarrollo de las funciones de los órganos electorales, éstas fueron, los reglamentos: Interior, de los consejos distritales y municipales, de observadores electorales y la Cartografía Electoral del Estado”, misma que contempló las modificaciones a las secciones electorales realizadas por el Instituto Federal Electoral.

Aunado a lo anterior, también se desarrollan las actividades del Consejo General del IEQ, ya que “es el órgano responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar que los principios de *Certeza, Legalidad, Equidad, Imparcialidad y Objetividad*, rijan todas las acciones de los organismos electorales.

Funciona en forma colegiada y en el concurren ciudadanos denominados Consejeros Electorales, representantes de todos los Partidos Políticos o Coaliciones con registro y el Director General. Sólo los consejeros tienen derecho a voz y voto; los partidos sólo voz y el director participa con voz informativa. Para el desahogo de sus tareas, los miembros del Consejo General integran comisiones permanentes presididas siempre por un Consejero Electoral.

El Consejo General funciona en forma colegiada y sesiona en forma ordinaria por lo menos una vez al mes, y en forma extraordinaria, tantas veces como sean necesarias. Entre sus funciones destacan las siguientes:

- Expedir reglamentos y estatutos;
- Vigilar la integración, instalación y funcionamiento de los órganos del IEQ;
- Designar al Presidente, al Secretario Ejecutivo del Consejo General y al Director General, así como a los consejeros electorales de los consejos distritales y municipales;
- Resolver sobre el otorgamiento y pérdida del Registro de los partidos políticos, acordar sobre los convenios de fusión y coalición entre partidos, resolver sobre sus prerrogativas;
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; ordenar la práctica de auditorías;
- Autorizar la celebración de convenios con el IFE;
- Registrar las plataformas electorales de los partidos políticos y registrar a sus candidatos a la Gubernatura del Estado, así como sus listas de candidatos a diputados por el *principio de representación proporcional*;
- Intervenir en la organización del *referéndum*, y en la elección de delegados municipales, previo convenio con autoridades municipales cuando sea el caso”.<sup>5</sup>

Vale la pena puntualizar la trascendencia en los trabajos que realizaron todas y cada una de las comisiones señaladas, así como, las propias del Consejo General, puesto que “derivado de las facultades que le otorga la ley, entre otras importantes tareas, el IEQ:

- Organiza y vigila los procesos electorales para renovar la Legislatura del Estado y los 18 Ayuntamientos de la entidad, cada tres años; así como para elegir al Gobernador del Estado cada seis años. Hasta antes de 1996, esta responsabilidad recaía en un órgano dependiente del titular del Poder Ejecutivo del Estado.
- Regula la actuación de los partidos políticos:
  - Tiene atribuciones para otorgar y retirar el registro de partidos políticos estatales.
  - Define montos de Financiamiento Público y administra su asignación mediante entregas mensuales.
  - Puede ordenar auditorías a partidos políticos
  - Fija topes de gastos de campaña

<sup>5</sup> CARPETA DE INFORMACIÓN BÁSICA. *Proceso 2000. Elección de Ayuntamientos y Diputados Locales. IEQ*. Querétaro, México, mayo de 2000, pp. 4 y 5.

- Interviene en la determinación de los territorios que integran los distritos en los que está dividido el estado, y que son la base de la conformación del Congreso del Estado.
- Presenta iniciativas de ley en materia electoral, pudiendo convocar a consulta popular para recoger puntos de vista de los ciudadanos y sus organizaciones.

Además de ocuparse de los procesos electorales, el Instituto Electoral de Querétaro cumple tareas permanentes. El artículo 58 de la Ley Electoral del Estado, señala los cinco fines para los cuales fue creado:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática de los ciudadanos de Querétaro;
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- Garantizar a sus ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos-electorales;
- Velar por la autenticidad y efectividad del voto, y
- Promover el fortalecimiento de la cultura política y democrática.

Para el cumplimiento de estos fines ejecuta de manera permanente, entre otras, las siguientes actividades:

- Difunde la Ideología y propuestas de los partidos políticos mediante programas radiofónicos;
- Produce y distribuye publicaciones periódicas, folletería, carteles y mensajes en medios de comunicación;
- Dispone de una Biblioteca Especializada en temas políticos y electorales, abierta a la ciudadanía;
- Realiza estudios sobre el desarrollo democrático en el Estado de Querétaro”.<sup>6</sup>

Pasando a la etapa intermedia, “la segunda, se reconoce como Jornada Electoral y comprende todos los actos de los órganos electorales, partidos políticos y ciudadanos, desde la instalación de las mesas directivas de casillas hasta la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales y municipales según sea el caso.”

“La tercera y última etapa es la Posterior a la Elección, la cual consta, principalmente, de recibir los paquetes electorales e informar sobre los resultados preliminares; así como la recepción de los recursos que con motivo del desarrollo de la Jornada Electoral se interpongan; la realización de los cómputos municipales o distritales; declaratoria de validez de la elección que corresponda; entrega de la constancia de mayoría y primera minoría; además de las constancias de regidurías por el principio de representación proporcional.

Por su parte, el Consejo General concluye con la actividad del Proceso Electoral, registrando las declaratorias de validez de las elecciones de ayuntamiento y diputados de mayoría relativa; además de realizar el cómputo global y asignación de diputados por el *principio de representación proporcional* y expidiendo las constancias que correspondan. Así como, declarar la pérdida de registro de los partidos políticos que no alcancen el umbral señalado por la Ley.”<sup>7</sup>

Dentro del proceso electoral del 2006, se presentaron diversos medios de impugnación en contra de actos, resoluciones u omisiones que realizaron diversas autoridades.

En el caso de los consejos electorales del Instituto Electoral de Querétaro son la autoridad competente para conocer del Recurso de Reconsideración que: “es el medio de defensa que pueden hacer valer los partidos políticos, las coaliciones, las personas físicas o las morales, que sean afectadas por un acto o resolución de algún órgano electoral, entendiéndose por éstos; el Consejo General, los consejos distritales y los consejos municipales, todos ellos integrantes del Instituto Electoral de Querétaro y con la calidad de autoridades electorales, toda vez que de conformidad con lo previsto en la *Ley Electoral del Estado de Querétaro*, son los

<sup>6</sup> INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO. *Carpeta de información básica, proceso 2000*. Elección de Ayuntamientos y Diputados Locales. Querétaro, mayo de 2000, pp. 3 y 4.

<sup>7</sup> PROCESO ELECTORAL 2006, p. 39.

encargados de organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales a través de los cuales los ciudadanos y residentes en el Estado de Querétaro eligen mediante su voto a las personas que habrán de ocupar los cargos de elección popular, esto es, al Gobernador del Estado, a los diputados de la Legislatura y a los ayuntamientos de los municipios.

Este medio de impugnación es de carácter administrativo, ya que es competencia de los referidos órganos electorales el recibir los recursos y sustanciarlos hasta su resolución, estando en la posibilidad de revocar, modificar o confirmar su propio acto o resolución, sin embargo, su interposición es optativa, pues el inconforme, en lugar de presentar el recurso de consideración, puede accionar directamente el recurso de apelación<sup>8</sup>, que ya corresponde a la competencia de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro.

Por cuanto hace a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, compete en el juicio de revisión constitucional y en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En lo concerniente a los partidos políticos, con la importancia de ser “los agentes fundamentales de la representación política y, virtualmente, los únicos actores que tienen acceso a la competencia electoral. Los partidos son, antes que nada, maquinarias electorales. Su finalidad principal es ganar elecciones como medio para alcanzar y conservar el poder”; estos desahogan una serie de etapas y procedimientos, muchas de ellas previas al inicio del Proceso Electoral, contemplados en los respectivos *Estatutos de sus Documentos Básicos*.

Por señalar algunos ejemplos podríamos mencionar que para la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; integraron sus órganos colegiados de decisión y dirección partidaria, la conformación de sus estructuras de base, realización de precampañas internas, difusión de sus tareas e imagen partidaria ya con rumbo al proceso electoral señalado y el consecuente uso de los recursos públicos asignados o la recaudación y aplicación de fondos y financiamientos privados; así como la integración y aprobación del contenido de la Plataforma Electoral que sostuvieron durante la campaña sus candidatos a los diversos cargos y que presentaron y entregaron para su registro ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, de conformidad con el artículo 104, fracción III, y 106 de la Ley Electoral del Estado.

Por otra parte, en el caso del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, a través de su Sala Electoral, o en el del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio de su Sala Superior, se desarrollaron también múltiples acciones para la recepción, análisis, deliberación y resolución de los recursos de apelación en el caso del primero; y en el del segundo, de los juicios de revisión constitucional o juicios que para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, les fueron presentados.

En el Proceso Electoral local ordinario del 2006, celebrado en el Estado de Querétaro, “los partidos políticos y los ciudadanos interesados promovieron varios medios de impugnación en contra de diversos actos y resoluciones de los órganos electorales y del tribunal estatal. Así, tenemos que en relación con la aprobación de los convenios de coalición se interpusieron dos medios de impugnación; respecto al registro de ciudadanos como candidatos a los cargos de elección popular se promovieron sesenta; referente a la asignación de diputados de representación proporcional se hicieron valer cinco; contra el computo de la votación y los resultados de las elecciones de diputados y ayuntamientos se presentaron veinticinco; en cuanto a los procedimientos de aplicación de sanciones substanciados por el Consejo General, se promovieron tres; y por lo que hace a la declaratoria de la pérdida del registro de los partidos políticos emitida también por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, se interpusieron tres medios de impugnación; lo cual nos arroja una cantidad total de noventa y ocho medios de impugnación con los que se intentó dejar sin efectos, o al menos modificar, los actos y resoluciones de los órganos electorales del Instituto Electoral de Querétaro, y en su caso, las

<sup>8</sup> PROCESO ELECTORAL 2006, p. 110.

sentencias de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro”<sup>9</sup> de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con lo anterior, se puede desprender fácilmente la importancia de contar con el Derecho de Acceso a la Información Pública en nuestro Estado y la trascendencia fatal que implicaría el no ejercicio ciudadano del mismo en las actividades democráticas en los procesos electorales.

La democracia es más que una lucha entre partidos que compiten por el voto popular. La democracia es primero participación ciudadana activa, informada, que se transforme a su vez en representación política para la consecución de sus fines sociales.

---

<sup>9</sup> SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *Las esferas de la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. IFE. México 1996, p. 39.

SOCIEDAD DEL ESTADO DE QUERÉTARO



## XVII. LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

GABRIEL FERNANDO ANAYA SERRANO\*  
ROBERTO CANDELAS RAMÍREZ\*\*

### 1. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y TRANSPARENCIA

La construcción de un régimen de gobernabilidad democrática en nuestro país se basa en el ascenso de las formas de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en el fortalecimiento de las instituciones a fin de dotarlas de la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales justas y constructivas. En México estamos articulando un gran acuerdo plural que posibilite instaurar un nuevo modelo democrático dotado de amplias capacidades para dar vigencia a los derechos de los ciudadanos haciendo que ellos se asuman a sí mismos como sujetos y actores de las decisiones que los afectan.

La consolidación de la democracia involucra necesariamente el afán por fortalecer la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones y en incidir en el debilitamiento y desaparición de los poderes fácticos. Como bien lo consigna Naciones Unidas: “Los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía, son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía. La pobreza y la inequidad no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito político”.

La gobernabilidad democrática supone como premisa la idea plena de concebir al ser humano como sujeto portador de derechos. Ella supone también la existencia y permanencia de una forma de organización del poder político *Transparente* lo que implica el buen funcionamiento del Estado y de sus instituciones.

La gobernabilidad democrática constituye uno de los ejes rectores para la transformación de los elementos estructurales de la política, estriba en lo fundamental en el reacomodo en la relación entre los poderes que rigen la vida de la nación. Se trata aquí, de reactivar un sistema federal renovado, que incluya un nuevo reparto de atribuciones en los distintos órdenes y niveles de gobierno. Este nuevo arreglo persigue dar cauce y sentido al esfuerzo colectivo y a la participación ciudadana.

Las instituciones dan sentido y capacidad de procesamiento a los conflictos sociales; son el espacio en el que se desarrolla la toma de decisiones y en el que se lleva a cabo la interacción indispensable entre los representantes populares, los gobernantes y los ciudadanos.

Al seno de las instituciones se establecen los controles y equilibrios delicados entre los diversos poderes y órdenes de gobierno. A lo largo del tiempo, México ha logrado desarrollar un grado de institucionalización avanzado que nos permite conservar en lo sustancial la estabilidad política y la paz social.

La reforma de las instituciones involucra a la amplia red de organismos y dependencias públicas que forman los tres poderes del estado y los tres niveles de gobierno, organismos des-

\* Expresidente de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro.

\*\* Colabora en la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro.

centralizados y paraestatales y se extiende hacia los partidos políticos y demás instituciones públicas. El espíritu de la reforma institucional está dirigido a garantizar el logro de consensos y acuerdos entre los órganos de poder político, promover e impulsar el desarrollo humano integral y ha de trascender aún más allá, para hacer posible la reorganización de los poderes públicos y la Rendición de Cuentas.

La democracia tiene en el régimen electoral un elemento fundamental para ejercer el mandato popular. La democracia contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones fundadas para organizar las relaciones sociales, para elegir gobiernos; asimismo la democracia mexicana está dotada de mecanismos e instituciones diseñadas para controlar y orientar su ejercicio. Sí, en el México de hoy, la democracia es participativa y representativa de los grandes intereses sociales.

La Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho a la Información son instrumentos fundamentales en el ejercicio de la política pública, los tres, en la práctica, se encuentran sustentados en la cultura de la participación ciudadana. Su práctica institucional tiene que ver en esencia con las interacciones que involucran a los servidores públicos y a los ciudadanos; tales interacciones trascienden más allá de lo inmediato, pues en los hechos, son instrumentos tan poderosos que alcanzan a poner a prueba el diseño y el funcionamiento mismo de las instituciones públicas.

En el sentir ciudadano permanece firme la convicción por asumir una nueva vocación de exigencia, de participación, de solidaridad y de corresponsabilidad. Sí, hoy la sociedad mexicana está atenta y dispuesta a sumar voluntades para garantizar prácticas gubernamentales transparentes, efectivas y permanentes, que abran espacios cada vez más amplios a la participación ciudadana. En las esferas sociales se tiene la expectativa de que la Transparencia se convierta en el cimiento de una nueva identidad colectiva y plural, que procure la inclusión y la equidad social. En México se necesita procurar la plena consistencia entre el pensamiento y la acción ciudadana pues solo así se hará efectivo el ejercicio de nuestros derechos civiles y políticos. Los ciudadanos trabajamos para abrir camino a un régimen de derechos democráticos y de representatividad ciudadana que en lo sustantivo promueva el fortalecimiento de las instituciones del Estado Mexicano dotándolas de sistemas formales y efectivos de Transparencia y Rendición de Cuentas.

## 2. REFORMA INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA

La Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho a la Información, son fuerzas impulsoras vitales para emprender la Reforma Integral del Estado Mexicano en todos los frentes.

La Reforma del Estado representa, en esencia, un cambio en el diseño institucional de la política y de la cultura ciudadana del país. Dicho cambio implica tanto la transformación de las estructuras como de las conductas de los gobernantes, de los servidores públicos y de los ciudadanos. Aquí es importante entender y asumir que todos los sujetos interesados e involucrados en el funcionamiento del aparato estatal y, por ende, en el bien hacer de la política, están comprometidos a normar su actuación siguiendo la premisa de cumplir y hacer cumplir las leyes y defender el orden público, todos deben trabajar con un alto sentido de vocación del servicio público. ¡Sí!, así cabe decirlo aquí: todos estamos obligados a asumir una conducta que obedezca a los criterios, leyes, valores y reglas cuya aplicación es de orden general.

## 3. TRANSPARENCIA Y PODER CIUDADANO

En las sociedades modernas, la gobernabilidad democrática se consolida si se respetan las múltiples formas de participación ciudadana que se practican en la esfera de lo social. Por esta simple pero poderosa razón es impostergable someter a debate y a escrutinio público todas las materias que afectan el destino colectivo. Ejercer a plenitud la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho a la Información nos hará capaces de trazar una ruta crítica que esté fundamentada en el diálogo, la conciliación y los grandes acuerdos nacionales. Esta ruta crí-

tica es el único camino posible para generar certidumbre, asegurar la vigencia del Estado de Derecho y crear una relación funcional entre los poderes públicos, que garantice y promueva el goce pleno de los derechos ciudadanos.

En sí misma, la Transparencia es una incesante búsqueda de la verdad, de la verdad que versa sobre el quehacer y desempeño de los gobiernos y de sus instituciones. Definida en términos muy amplios, la Transparencia brinda a los ciudadanos un atisbo de libertad, una posibilidad real y efectiva de romper con formas y sistemas de gobierno o, más precisamente, con políticas que nos son impuestas desde las esferas del poder. En abierto contrasentido a este tipo de políticas, la Transparencia se convierte en un gran poder ciudadano que cabe ejercerlo y hacerlo parte de nuestra convivencia social cotidiana.

Hoy día, es preciso dar pasos firmes para construir un régimen de gobernabilidad democrática sustentado en la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho a la Información. Pero hacerlo implica accionar esa amplia y compleja red de leyes, acuerdos y reglas formales que operan al interior del aparato de Estado. El objetivo primordial de quienes actuamos a favor de promover la Transparencia es dar cuerpo e institucionalizar la actuación de ese gran poder ciudadano.

En México, la participación ciudadana en la conducción de las políticas públicas y en el manejo transparente de las instituciones del Estado son acciones que tienen que ir ganando en intensidad. Entre más intensa sea la participación ciudadana, más fortalecido y sólido será el poder ciudadano. En los años recientes, se han gestado distintas formas de organización, creadas para dar cauce a la participación ciudadana y que los propios ciudadanos utilizan como medios para acceder a la información pública y para garantizar la Transparencia. Una de las más aceptadas y que funciona ya en muchas esferas del sector público (gobiernos estatales, municipales, congresos locales, entidades paraestatales, etcétera) consiste en la formación de comisiones ciudadanas por la transparencia.

Este es el caso del Municipio de Querétaro, en donde la Comisión de Transparencia funciona como un órgano de consulta y participación ciudadana que trabaja a través de la formulación de las propuestas contenidas en el Plan de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal. Tales propuestas están dirigidas a actuar en la vigilancia de los recursos humanos y materiales, promover la integración y participación de órganos de consulta, organismos ciudadanos públicos y privados, así como, elaborar estudios e investigaciones que aporten medios, métodos de control e indicadores para el fortalecimiento de la Transparencia en la Administración Pública municipal.

El Ayuntamiento de Querétaro, ejerce atribuciones tanto para la conformación de la Comisión de Transparencia como para aprobar y evaluar sus acciones. Para tal caso, se designa a dos regidores a fin de que integren la Comisión, ellos son el Contador Público Gerardo Alejandro Rojas Rico y el licenciado Raúl Ríos Ugalde. También, es el propio Ayuntamiento quien hace la selección de los ciudadanos comisionados y del presidente del organismo, esto se hace con base en los resultados de una convocatoria pública.

Se ha comentado ya antes, que el Plan de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal es el documento rector de las propuestas y acciones de la Comisión de Transparencia. En el diseño y conformación del citado Plan participaron el licenciado Miguel Servín del Bosque, quien ahora dirige los destinos de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, así como el licenciado Carlos Hugenin Planter, el contador público Héctor Hugo Bravo y Macedo, la licenciada Imelda Cortés Montes, todos ellos comisionados ciudadanos titulares. Igualmente, participaron en este esfuerzo el licenciado Jorge Soriano Frías, el licenciado Juan Carlos Silva Briseño y el ciudadano Ciro Eduardo González Cruz Manjarrez, que desempeñan funciones dentro de la Comisión como comisionados ciudadanos suplentes. Además, cabe citar el esfuerzo y la colaboración recibida por parte de distintos funcionarios de la administración gubernamental adscritos a la Comisión de Transparencia, como son el ingeniero Jorge Lomelí Noriega, Secretario Ejecutivo, la licenciada Yolanda Sánchez Barraza, representante del

Presidente Municipal, el licenciado Marcos Aguilar Vega, invitado permanente y el licenciado Antonio Trejo Acuña, Enlace Institucional.

#### 4. PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL 2006-2009

Número 1: Integrar un Comité para realizar actividades relacionadas con la ética en el servicio público.

Propuesta. El Comité será integrado por los titulares y, en su caso, representantes del Ayuntamiento, Secretaría de Administración, Coordinación General de Comunicación Social, Instituto Municipal de Capacitación y Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas y sus acciones estarán enfocadas a:

- a) Actualizar el contenido del *Código de Ética de los Servidores Públicos del Municipio de Querétaro*;
- b) Elaborar la nueva imagen de difusión del *Código de Ética de los Servidores Públicos del Municipio de Querétaro*; y
- c) Difundir el *Código de Ética de los Servidores Públicos del Municipio de Querétaro* a través de un curso de capacitación.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Secretaría de Administración.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Ayuntamiento.
- Coordinación General de Comunicación Social.
- Instituto Municipal de Capacitación.
- Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas.

Número 2: Promover la participación ciudadana.

Propuesta. Analizar y formular un proyecto de iniciativa para reformar el marco jurídico que rige a los consejos de Participación Social, proponiendo un esquema en el cual, cada dependencia de la Administración Pública del municipio cuente con un órgano consultivo.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría del Ayuntamiento.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Ayuntamiento.
- Todas las dependencias y entidades que integran la Administración Pública municipal.

Número 3: Instalar el Sistema de Información México (INFOMEX).

Propuesta. Realizar gestiones ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en coordinación con la Comisión Estatal de Información Gubernamental, para implementar este sistema electrónico, cuyas ventajas radican en eficientar los tiempos de respuesta respecto de las solicitudes de información pública en depósito del Municipio de Querétaro.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Secretaría General de Gobierno.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Todas las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Municipal.

Número 4: Crear el Manual Ciudadano de Corresponsabilidad.

Propuesta. Generar un documento que integre los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de las autoridades del municipio de Querétaro respecto de las funciones de éste.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría del Ayuntamiento.
- Coordinación General de Comunicación Social.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Todas las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Municipal.

Número 5: Solicitar evaluaciones dentro del Programa de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Propuesta. Realizar gestiones con la finalidad de que el municipio de Querétaro sea evaluado a través del programa CIMTRA, respecto de sus acciones de Transparencia.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Centro de Estudios y Proyectos.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Coordinación General de Comunicación Social.
- Secretaría Particular.

Número 6: Publicitar la Gaceta Municipal con toda oportunidad e incluir su contenido en la página electrónica del municipio.

Propuesta. Promover los mecanismos para que los contenidos de la gaceta municipal se difundan oportunamente tanto en medios impresos como en la página electrónica del municipio.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Secretaría del Ayuntamiento.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Todas las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Municipal.

Número 7: Instalar la Ventanilla Única con campaña de difusión sobre medios de inconformidad, quejas y denuncias que pueden interponer los ciudadanos.

Propuesta. Instalar una ventanilla única de gestión en donde el ciudadano:

- a) Realice o sea orientado respecto de los trámites y servicios que son competencia del Municipio de Querétaro.
- b) Reciba información sobre los recursos legales con los que cuenta para inconformarse contra los actos de la administración pública del Municipio de Querétaro.
- c) Sea informado de los lugares y contactos donde y a través de los cuales puede presentar quejas o denuncias en contra de los servidores públicos adscritos al municipio de Querétaro, cuando considere que han realizado actuaciones en contravención al marco jurídico que los rige.

Implementar una campaña de difusión de las actividades de la ventanilla única y de los medios y recursos legales con que cuenta el ciudadano para inconformarse, o interponer quejas y denuncias.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

Para la propuesta a)

- Secretaría de Desarrollo Sustentable.
- Secretaría de Administración.
- Secretaría de Economía y Finanzas y Tesorería Municipal.
- Coordinación General de Comunicación Social.

Para la propuesta b)

- Secretaría General de Gobierno.

Para la propuesta c)

- Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

Para la propuesta a)

- Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública municipal en las que los ciudadanos acudan a realizar algún trámite.

Para la propuesta b)

- Secretaría de Administración.
- Coordinación General de Comunicación Social.
- Dirección General Jurídica.

Para la propuesta c)

- Secretaría de Administración.
- Coordinación General de Comunicación Social.

Número 8: Establecer la firma de cartas compromiso del servidor público al ciudadano

Propuesta. Cada servidor público adscrito al Municipio de Querétaro, deberá elaborar una carta mediante la cual le comunica al ciudadano los compromisos que asume respecto de las acciones de su competencia. Dichas cartas deberán ser difundidas entre la ciudadanía. Con ello, se pretende generar credibilidad, impulsando la mejora y la Transparencia de los trámites y servicios públicos, al mismo tiempo que se establecen mecanismos que permiten un diálogo abierto con los ciudadanos.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Secretaría de Administración.
- Secretaría Particular.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Todas las dependencias, entidades organismos y unidades administrativas que tengan competencia en la realización de un trámite o prestación de un servicio público.

Número 9: Promover entre la ciudadanía una campaña de valores que fortalezcan la Transparencia y abatan la corrupción

Propuesta. Firmar convenios de colaboración con instituciones de Educación Superior con la finalidad de que sus alumnos den cumplimiento a su servicio social, a través de la realización de presentaciones y cursos en todos los sectores con temas relacionados a los valores, a fin de fortalecer la Transparencia y abatir la corrupción.

De igual forma firmar cartas de intención con organismos empresariales y organismos de diversa índole, a fin de impartir el curso aludido en el párrafo anterior, y que éstos se comprometan a generar comisiones de transparencia en sus ámbitos de operación.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Secretaría de Desarrollo Social.
- Coordinación General de Comunicación Social.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Dirección General Jurídica
- Instituto Municipal de Capacitación.

Número 10: Transparentar el ejercicio de los recursos públicos a cargo de los regidores del Ayuntamiento, y publicitar las actividades que realizan con motivo de su cargo, así como los beneficios que de ellas se deriven

Propuesta. Realizar acciones para transparentar el ejercicio de los recursos públicos a cargo de los regidores que integran el Ayuntamiento de Querétaro, pues no obstante la reforma al artículo 35 de la *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro* en donde se señala que respecto de los recursos que reciban los grupos y fracciones se informará al ayuntamiento en la modalidad y temporalidad que el mismo acuerde, ello de ninguna manera exime a la comprobación que establece el artículo 71 de la *Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro* que dispone: “Los pagos con cargo al Presupuesto de Egresos serán justificados y comprobados con documentos originales conforme lo establezcan las disposiciones fiscales federales. Los sujetos de esta ley, llevarán el archivo y custodia de sus documentos”.

Dar difusión por medio de la página electrónica del municipio a las actividades realizadas por los integrantes del H. Ayuntamiento en el ejercicio de su encargo, así como, los beneficios que de ellas se deriven.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Ayuntamiento.
- Secretaría de Economía y Finanzas.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Secretaría del Ayuntamiento.

Número 11: Difusión de las acciones del Plan de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal

Propuesta. Dar a conocer las acciones que contiene el Plan de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal, una vez que se hayan cumplido, preferentemente a través campañas publicitarias de otras dependencias o entidades municipales con la finalidad de no hacer erogaciones excesivas en el rubro de difusión.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Coordinación General de Comunicación Social.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Todas las Dependencias, Organismos y Unidades Administrativas responsables de cada una de las acciones contenidas en el Plan de Fortalecimiento de la Transparencia Municipal.

Número 12: Desarrollar ciclos de conferencias en materia de Transparencia.

Propuesta. Difundir el tema de Transparencia a través de la organización de diversas conferencias en los que se invite a especialistas en la materia, y que estén dirigidas a universidades y organismos empresariales.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Centro de Estudios y proyectos.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Coordinación de Comunicación Social.

Número 13: Crear la Sala de Transparencia del Municipio de Querétaro

Propuesta. Remodelar una de las salas del Centro Cívico de Querétaro, de manera que sus paredes sean de cristal, para que todas las sesiones de los órganos colegiados estén a la vista del público en general, y que además sean transmitidas vía *internet* en el momento de su celebración.

Dependencia, Organismo o Unidad Administrativa Responsable.

- Secretaría de Administración.

Dependencias, organismos o unidades administrativas corresponsables.

- Todas las dependencias, organismos o unidades administrativas que tienen adscritos a los órganos colegiados o bien que forman parte de ellos.

## XVIII. LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS GARANTES DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

JULIO SENTÍES LABORDE\*

*Un Estado se hallará en mejores condiciones de decidir sobre sus pasos, si el pueblo que lo sustenta está enterado.*

CARLOS SEPTIÉN GARCÍA

### 1. INTRODUCCIÓN

Después de muchos años con un sistema democrático sólo de papel, que pese a todo algunos todavía añoran y desean su retorno, el pueblo mexicano ha logrado experimentar un sistema de elecciones creíble, aún frágil y demasiado costoso.

La transformación de las formas políticas en los últimos años, está marcada por la libertad de expresión no siempre utilizada con responsabilidad y el *principio de transparencia*, que algo tiene que ver con ella, pero no se agota en ésta, porque la desigualdad de los ciudadanos y el poder económico de algunos de estos, incluidos los altos servidores públicos del sistema, tienen aún a mano los instrumentos para falsear la verdad, para presentar sólo la parte que de ésta les conviene y también para controlar los esfuerzos de quienes buscan fortalecer la democracia y convertirla en una conquista definitiva e impedir el “retorno de los brujos”.

El único termómetro válido para medir el avance en el establecimiento del sistema democrático está en la medida que los sujetos “clave” del sistema, o sea los ciudadanos, alcancen el poder de decisión y asuman en sus manos, el ejercicio de su facultad de “mandantes” y obliguen a los servidores públicos a cumplir el rol de “mandatarios”.

En este breve trabajo nos proponemos hacer una reflexión del porqué y para qué de la Transparencia y su utilidad como instrumento en manos de los ciudadanos.

El sistema democrático tiene como requisito indispensable, una democracia electoral creíble y confiable, pero el ejercicio del voto y el respeto a éste requieren ciudadanos *bien informados* que puedan elegir entre propuestas a partir de la información que dispongan y no sólo como acto reflejo a sus miedos, temores o situaciones estomacales.

Ello no puede lograrse por generación espontánea, porque el ejercicio ciudadano implica una cultura política y una responsabilidad, y no puede reducirse al ejercicio del voto cada tres años, aunque éste también requiere de la capacidad de discernimiento, y el sistema democrático debe dar cabida a la participación ciudadana a través de otros instrumentos, que limiten la discrecionalidad y el abuso de los “mandatarios”.

Otro capítulo importante del sistema democrático lo constituye la garantía del correcto ejercicio del poder, esto es, el estricto cumplimiento de la ley, la Rendición de Cuentas de dicho ejercicio y la aplicación de las consecuencias jurídicas ante las infracciones a la ley.

\* Abogado del Despacho Jiménez, Márquez, Sentíes, Sosa y Reyes Retana. Es Corredor Público No. 4.

La Transparencia es una cualidad de los sistemas democráticos creíbles, como dice un buen observador de nuestra realidad:

“... Vistas las cosas desde el poder, la Transparencia es un mal necesario, una carga insoportable. Pero la Transparencia, con todo, no es todavía una claridad democrática, ni siquiera donde es prioritario que exista: las decisiones que favorecen a unos y no a otros, la protección de nuevos y viejos privilegios... En esencia, el espíritu democrático consiste en deshacer los entuertos que nos separan de la igualdad, de la equidad real y de la justicia imparcial...”<sup>1</sup>

El ciudadano necesita conocer las decisiones del gobierno para caer en la cuenta si éste le cumple ofrecimientos y propuestas de campaña, planes y programas de gobierno, para decidir si cumple la ley y los principios democráticos y respaldar dichas decisiones, o criticar y oponerse e incluso exigir la sanción que corresponda. Para ello no basta creerle a los medios de comunicación, requiere tener *acceso directo a la información*.

La Transparencia, además, como realidad contraria a la opacidad, permitirá que la verdad, sea cual sea ésta, sustituya a suposiciones y rumores y así queden sin mayor trascendencia, los comentarios, encubrimientos y manipulaciones, que seguirán existiendo en aras de la “libertad de expresión”.

La cultura de los ciudadanos, también les enseñará a confiar en las opiniones de los periodistas y desconfiar de ellas según su experiencia, y a entender que no toda letra impresa, ni todo comentario al aire, tienen sustento; así como a distinguir la noticia (el suceso) de la interpretación o comentarios que la nota merezca.

El sistema democrático, también debe regular jurídicamente la libertad de expresión, porque resulta de primordial importancia, tutelar los derechos y obligaciones de los involucrados en el proceso, así como de los afectados o beneficiados por el mismo. Ello no es materia de este trabajo, pero constituye un tema pendiente de cualquier sistema que se precie de ser democrático.

## 2. UN ENFOQUE DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La historia iniciada con la rebelión de los barones ingleses que le exigieron al rey de Inglaterra la firma de la primera Constitución, constituye el primer paso para limitar en un documento jurídico, la fuerza y el poder absoluto del monarca.

Cinco siglos después, Montesquieu propuso la *teoría de la división de poderes*; inspirado en la Constitución inglesa, define el principio que prescribe que es necesario que el poder frene al poder, mediante un sistema de distribución de funciones en tres órganos diferentes:

“... Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede tenerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y los ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares...”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> REYES RUIZ, Inocencio. “De Mociones y Conmociones”, en “Paréntesis. Periódico *Noticias*. Querétaro, México, 5 de noviembre de 2007.

<sup>2</sup> Citado por BOBBIO, Norberto. *La teoría de las Formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*. Segunda Reimpresión de la Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 2003, p. 136.

“Vale la pena recordar la opinión de Carl Schmitt sobre la inexactitud de Montesquieu al presentar como ejemplo de una división de poderes al sistema inglés de su época. “Montesquieu construyó en el siglo XVIII —por lo demás con plena conciencia de la inexactitud histórica y política— el ideal de la Constitución con división de poderes, a base de las situaciones constitucionales inglesas (*Esprit des lois*, XI, 6) En realidad en Inglaterra había una estrecha vinculación entre Gobierno y Parlamentos; así pues, lo contrario de una ‘división’. Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, Sección tercera, número 25...”<sup>3</sup>

Mucho se ha discutido si en verdad, existía tal concepto en la Constitución inglesa en 1733, si se trataba de tres poderes, como dicho principio fue adoptado en las constituciones modernas y sobre todo, la manera en que funcionaba en la práctica dicho principio, pues como ya antes mencionamos, lo que prescribe en un momento dado la Constitución, no se aplica necesariamente así en la vida práctica, como es el caso de México, donde todo el siglo XX no existió autonomía entre los poderes y el Ejecutivo dominó las decisiones de la vida pública con facultades equivalentes a cualquier monarca o dictador latinoamericano.

Pero la tradicional división de funciones en Legislativa, Ejecutiva y Judicial ha sido superada desde hace muchos años en los sistemas europeos.

El maestro Clemente Valdés, sostiene que son tantos, que no es posible nombrarlos a todos:

“... En la actualidad los distintos poderes, facultades o funciones, son tantos que no intentaría siquiera nombrarlos todos. Simplemente para ilustrar el punto podemos señalar: el de hacer las reglas generales; el de hacer las reglas particulares de cada organismo; el de establecer los impuestos, que es distinto del poder o función de recolectarlos, y distinto a su vez del poder de exigirlos y cobrarlos por la fuerza; el de determinar la función y el tamaño del ejército; las características de las policías y otros grupos relacionados con la seguridad; el poder o la facultad de emitir la moneda, apoyar o determinar los tipos de cambio con otras monedas, guardar en divisas fuertes las reservas y fijar ciertas tasas generales de interés; el de convocar regular y vigilar las elecciones de los altos empleados que deben ser electos; el poder o la facultad de juzgar sobre los particulares, que es distinto del poder de juzgar entre un particular y algún organismo o dependencia pública; el de juzgar sobre los resultados de las elecciones; el poder de juzgar las controversias entre los órganos de gobierno y los organismos públicos; el poder de investigar los delitos, que es distinto del simple poder policial relacionado con la seguridad diaria y que también es distinto del poder de iniciar y proseguir un proceso penal; el poder de vigilar el comportamiento de los empleados públicos y el funcionamiento de los organismos públicos; el poder de investigar a los empleados públicos y el poder de castigarlos, que son distintos y deben distinguirse claramente uno del otro...”<sup>4</sup>

En México, desde el reconocimiento a la autonomía de la Universidad Nacional y la creación del Banco de México, se han ido reconociendo instituciones con una autonomía determinada por su competencia, independientemente a su definición en el texto constitucional, además de las mencionadas, merecen mención en el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, y el Instituto Federal de Acceso a la Información (en adelante IFAI).

Todas estas instituciones, con mayor o menor grado de autonomía, ejercen funciones que tiempo atrás correspondieron al “Poder Ejecutivo”, las cuales han cambiado la propuesta original de “los tres poderes de la unión” y permiten afirmar que hoy la antigua fórmula que aún conserva el artículo 41 de la Constitución está superada:

<sup>3</sup> Citado por VÁLDES, Clemente. *El Juicio Político*. Ediciones Coyoacán. México, 2000, p. 19.

<sup>4</sup> *Op. Cit.*, p. 22 y 23.

“... Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los *Poderes de la Unión*, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”

Si bien es cierto que la Constitución Federal no se ocupa de definir el concepto de órganos constitucionales autónomos, es claro que reconoce tal carácter a varios de ellos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y desde luego al IFAI.

En consecuencia, podemos reiterar que el principio clásico de la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial hoy se encuentra ampliamente superado, a pesar de que no se hayan reformado en consecuencia las disposiciones relativas.

En el Estado de Querétaro, la LIII Legislatura aprobó por unanimidad, dentro de la reforma integral a la Constitución de Querétaro, que por razones que no vienen al caso analizar aquí, fue rechazada por los Cabildos, un replanteamiento del asunto de acuerdo al artículo 12 del Proyecto, de la siguiente manera:

“...Capítulo I. DE LA FORMA DE GOBIERNO Y DE LA SOBERANÍA DEL ESTADO.  
Artículo 12. El Estado de Querétaro adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre.

El Estado es parte integrante de la federación mexicana. Es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interno y le compete ejercer las facultades que no se encuentren expresamente otorgadas a las autoridades federales.

El Poder público del Estado se ejerce a través de los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y de los *organismos públicos dotados de autonomía por esta Constitución*.

Nunca podrán reunirse más de una de estas funciones en una persona o grupo de personas ni depositarse el Legislativo en un individuo...<sup>5</sup>

Los artículos 7, 9 y 15 del malogrado proyecto, definen específicamente como organismos públicos autónomos a la Comisión Estatal de Información Gubernamental, a la Comisión de Derechos Humanos de Querétaro y al Instituto Electoral de Querétaro respectivamente.

Es indiscutible que gradualmente, el constituyente permanente ha ido definiendo la competencia respecto de funciones que originalmente correspondían al Ejecutivo, a otros órganos Constitucionales que gozan de un grado aceptable de autonomía y tienen reconocida la competencia para organizarse administrativamente y regular los servicios que prestan a la ciudadanía. Como reflejo a lo anterior y de acuerdo a las prescripciones del propio Constituyente Permanente Federal, los estados se han ido regulando también estos órganos, aunque sin la audacia de definirlos como de naturaleza análoga a los “Poderes” Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

### 3. LA REFORMA AL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VIERNES 20 DE JULIO DE 2007

Se trata de una adición de un Segundo Párrafo al artículo 6° de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, que establece las bases para el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, con el texto siguiente:

“...I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal, 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*.

<sup>5</sup> LIII Legislatura de Querétaro. *Memoria de los Trabajos de la Comisión d Puntos Constitucionales de la LIII Legislatura para la Reforma Constitucional del Estado. Querétaro, México, 2003.*

- 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...”

De acuerdo a ellos, las leyes que regularán el ejercicio de Acceso a la Información Pública, necesariamente deben fundamentarse y garantizar:

3.1. *El Principio de Máxima Publicidad*, obliga a los órganos de gobierno y personas físicas o morales, pertenecientes a la Administración Pública centralizada o descentralizada o particulares que reciban dinero público para realizar sus actividades, como son los partidos políticos y sindicatos de trabajadores de dichos órganos o entidades, a custodiar y tener a disposición de cualquier persona, toda la información excepto ciertas excepciones.

Se trata desde luego, de un avance cualitativo en materia de Transparencia y, el obstáculo a vencer es la reserva temporal de alguna información por razones de interés público; razón por la cual habrá que tener mucho cuidado en evitar que sea el “criterio” o “arbitrariedad” de los sujetos obligados, lo que permita reservar información, pues de otra manera no puede entenderse el principio de “máxima publicidad”.

El asunto no es fácil, pues las razones de interés público no siempre están claras. Todos entendemos que cierta información pueda poner en peligro la seguridad pública o una decisión estratégica para el país así como que cierta parte de la información (referente a datos personales o la vida privada de las personas) *deba* quedar protegida e incluso no sea dada a conocer, por ello, los legisladores, contrario a su costumbre, deberán tener cuidado, estudiar y legislar sabiamente, si de verdad aceptan el compromiso de hacer efectivo el principio de máxima publicidad.

3.2. El derecho de acceder a la información corresponde a cualquier persona, mexicana o extranjera y debe ser gratuito, además que no requiere justificar el interés jurídico del solicitante, lo cual evita el laberinto burocrático.

3.3. Los procedimientos de Acceso a la Información deben ser expeditos, esto es, de respuesta rápida, por ello las leyes incluirán de antemano la información que debe estar disponible por medios electrónicos.

3.4. Los procedimientos de revisión; se supone, quejas ante la falta de información a la lentitud para proporcionarla, deben sustanciarse ante órganos especializados e imparciales y con autonomía.

Volveremos en el siguiente título sobre el tema de la autonomía, por el momento basta decir que los órganos garantes del Acceso a la Información Pública, no pueden ser los propios órganos de gobierno y/o los organismos públicos o privados que tienen la información, por ello, el procedimiento especial para designarlos, la garantía de la permanencia en el cargo a los integrantes y la necesidad de establecer también los mecanismos de aplicación de sanciones por el incumplimiento a las leyes del caso.

Por cuanto ve a los procedimientos, habrá que distinguir el papel de los órganos garantes, que incluye, por un lado, la urgente e ineludible promoción de una sólida cultura de acceso, análisis y difusión de la información pública, y por otro, la tarea de capacitación y convencimiento de los obligados a proporcionar la información, junto con la solución en la vía administrativa, de las inconformidades de los solicitantes de información, ante la omisión a la entrega de la misma, por la causa que sea, incluido el abuso de la facultad de reserva, como se ha observado en algunas entidades, especialmente el Distrito Federal.

Por separado, deberá regularse el aspecto del procedimiento jurisdiccional para obligar al cumplimiento de la ley y aplicar sanciones en su caso, que puede construirse en forma semejante a como se ha hecho en materia electoral, donde la última palabra corresponde a un tribunal que es independiente al Órgano Garante, en este ejemplo el IFE y los órganos estatales.

Este último aspecto es una posibilidad novedosa que debe incluirse en la ley, gracias al inciso III de la adición comentada al artículo 6° de la Constitución Federal.

#### 4. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS GARANTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

4.1. Hacemos referencia en este apartado, las propuestas del *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México...*<sup>6</sup> que es un trabajo, producto de un ejercicio de consulta con reconocidos especialistas de la materia y al que en sucesivo me referiré como “El Código”.

Los órganos garantes de Acceso a la Información Pública, según el inciso IV del Segundo Párrafo del artículo 6° constitucional, deben reunir las siguientes características:

- Especialidad.
- Imparcialidad.
- Autonomía (operativa, de gestión y de decisión).

El artículo 1301 del “Código” lo define como “Organismo público autónomo, con personalidad jurídica, autonomía operativa, de decisión y presupuestaria. Es el órgano técnico que garantiza la Transparencia y el Acceso a la Información Pública...”<sup>7</sup>

Considero que no se necesita profundizar el análisis para entender la razón de las características definidas por la reciente adición constitucional.

La especialidad exige que, a pesar de lo novedoso del tema, quienes asuman la responsabilidad de servir a los ciudadanos como parte de los órganos garantes, se conviertan en profundos conocedores del tema y se comprometan en el cumplimiento de su función.

La imparcialidad resultará imprescindible para arraigar en los ciudadanos la confianza y fundar la Autoridad Moral que resulta esencial a la institución.

La autonomía operativa, de decisión y presupuestación será la consecuencia natural de un órgano especialista e imparcial y tiene mucho que ver con la madurez y el respeto del Ejecutivo en un primer y señalado lugar y en los demás órganos de gobierno federal, estatal y municipal.

Bien entendido lo anterior, resulta obvia la conclusión sobre la naturaleza jurídica y nivel de los órganos garantes de la Transparencia y Acceso a la Información Pública: son órganos públicos autónomos y como tales y con tal nombre merecen ser reconocidos en las constituciones federal y particulares de los estados.

4.2. Por qué debe reconocerse el nivel de órganos constitucionales autónomos al IFAI y los órganos estatales garantes de la Información Pública.

Lo comentado en el apartado de este documento relativo a la división de poderes o al replanteamiento moderno de la teoría de Montesquieu, más por lo que se atribuye a ésta que

<sup>6</sup> Edición Electrónica del Centro de Investigación y Docencia Electrónicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, octubre de 2007.

<sup>7</sup> *Op. Cit.*, p. 89.

por la manera en que lo planteó su creador, apunta a un concepto de coordinación entre las funciones de gobierno, que a un sistema de choque de pesos y contrapesos; así lo apuntan diversos autores.

“...En el contexto actual, diversas teorías han postulado que lo que debe darse es una coordinación entre los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), dada la notoria interdependencia existente entre los mismos. En otros términos, *distribución de funciones y control entre los órganos...*”

“Otros estudios distinguen en las instituciones estatales una evolución que ha generado órganos y organismos que no corresponden a las primeras concepciones del constitucionalismo, es decir, se habla del surgimiento de órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial, Los *órganos constitucionales autónomos* se concibieron y desarrollaron en Europa, y posteriormente en Latinoamérica...”<sup>8</sup>

El concepto de autonomía incluye precisamente la capacidad de libre organización y operación, esto es un grado importante de independencia que sugiere, no sólo la no dependencia jerárquica del Ejecutivo sino la definición legal de su ámbito de acción (competencia) que es la función gubernativa que le corresponde en el conjunto de órganos de servicio público (servicio a los ciudadanos).

“... La autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de *competencias sobre determinadas materias*.

Por otra parte, la autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros. Para establecer el grado de autonomía es necesario definir qué son la centralización, la desconcentración y la descentralización...”<sup>9</sup>

“...Cuando nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una *ley especial* que confiere al ente creado *personalidad jurídica*, patrimonio propio y que se organiza con un régimen particular de derecho público, entonces estaremos en presencia de un instituto...”<sup>10</sup>

Desde luego, no todo ente relativamente independiente merece ser considerado como Órgano Constitucional Autónomo; para Thalía Pedroza, deben reunir varias características, entre las que destacan:

- La autonomía político jurídica, que les permite crear normas Jurídicas sin la participación de otro órgano estatal.
- La personalidad jurídica y la potestad reglamentaria para normar su organización interna.
- Una competencia precisa, propia y exclusiva
- Libertad para elaborar sus políticas y planes, auto organizarse.
- Autonomía financiera.
- Estatuto Jurídico especial a los titulares del órgano que se traduce en la forma de designación, inamovilidad por tiempo determinado, remuneración suficiente.
- No estar sujeto a instrucciones de otro poder como el Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Dichas características, tienen mucho que ver con la importancia y trascendencia de la función gubernativa (competencia) que les corresponde.

<sup>8</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. “Los órganos Constitucionales Autónomos en México”, en GONZÁLEZ, María del Refugio, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Transiciones y diseños institucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2000, p. 174.

<sup>9</sup> *Op. Cit.*, p. 176.

<sup>10</sup> *Op. Cit.*, p. 178

Resulta muy trillada y conocida la justificación para reconocerles el carácter de órganos constitucionales autónomos al Banco de México, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Instituto Federal Electoral.

Todos los anteriormente señalados excepto el Banco de México, tienen su órgano paralelo en las entidades federativas.

El caso de los órganos garantes de Acceso a la Información Pública resulta igual que los anteriores, pues tienen (o por lo menos requieren tener) las características antes señaladas y el alto valor que tiene el ejercicio de este Derecho de Acceso a la Información Pública para la democracia y para el ejercicio de los derechos del ciudadano, justifican plenamente su reconocimiento como órganos constitucionales autónomos.

En fechas recientes se ha mencionado en Querétaro la supuesta conveniencia de fusionar a la Comisión de Información Gubernamental con la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Considero innecesario abundar aquí las razones por las cuales ello constituiría un despropósito, toda vez que la comentada reforma constitucional, hoy lo convirtió en legalmente imposible.<sup>11</sup>

## 5. CONCLUSIONES

En conclusión, no es más importante el reconocimiento formal, en el texto constitucional, como órganos constitucionales autónomos a los órganos garantes de la Transparencia, que la garantía en la legislación secundaria para regular sus características de especialidad, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión y de decisión, si se tratara de escoger una de las dos posibilidades, pero ya es tiempo que avancemos también en las concepciones teóricas para llamar a las instituciones por su nombre y brindarle el apoyo que requieren para que produzcan sus mejores frutos a un sistema democrático en evolución.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto. *La teoría de las Formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*. Segunda reimpresión de la segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.
- LIII Legislatura de Querétaro. *Memoria de los Trabajos de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LIII Legislatura para la Reforma Constitucional del Estado*. Querétaro, México, 2003.
- VALDÉS, Clemente. *El Juicio Político*. Ediciones Coyoacán. México, 2000.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. “Los órganos Constitucionales Autónomos en México”, en GONZÁLEZ, María del Refugio, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Transiciones y diseños institucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera reimpresión. México, 2000.

## PERIÓDICOS

REYES RUIZ, Inocencio. “De Mociones y Connociones”, en “Paréntesis”. Periódico *Noticias*, Querétaro, México, 5 de Noviembre de 2007.

## MEDIOS ELECTRÓNICOS

Edición Electrónica del Centro de Investigación y Docencia Electrónicas ¿Económica? (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, octubre de 2007.

<sup>11</sup> Este artículo fue escrito en febrero de 2008, antes de conocer la “Constitución de Microondas” que nos regaló la LV Legislatura, que en el mismo año sufrió su primera “abolladura” cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó sentencia a la acción de inconstitucionalidad planteada por el Procurador General de Justicia, la cual no fue acatada en su espíritu por unos legisladores que antepusieron su capricho de venganza al bien común.



# 6to PREMIO ESTATAL DE INVESTIGACIÓN DERECHO A LA INFORMACIÓN

La Reforma al Artículo 6º constitucional y el fortalecimiento del DAIP\*

(Aprobado por el Pleno, sesión del 10 de septiembre de 2008)

2008-2009

\*ESTA PUBLICACIÓN ES DE CARÁCTER PÚBLICO. NO ES PATROCINADO, NI PROMOVIDO POR PARTIDO POLÍTICO, ALGUNO, Y SUS RECURSOS FINANCIEROS SON DE ORIGEN PÚBLICO. LOS AUTORES DE ESTOS DISTINTOS ALOS ESTABLECIDOS, DEBEN HACERSE CARGO DE LOS RECURSOS DE ESTABLECIMIENTO DE LA PUBLICACIÓN DEBERÁN SER ENVIADOS Y SANCIONADO DE ACUERDO CON LA LEY FEDERAL Y ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE.

La Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, a través de la Secretaría Ejecutiva, en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 31, Fracción XI de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, expide la siguiente:

## CONVOCATORIA

- Esta convocatoria queda abierta desde el día siguiente de su (aprobación) hasta el viernes 28 de agosto de 2009 a las 15:00 horas.
- Para los trabajos enviados por correo y/o servicio de paquetería, se tomarán en cuenta los datos del matasello y/o la fecha y hora de solicitud de envío según el caso.

## DE LOS PARTICIPANTES

- Podrán participar todas aquellas personas que así lo deseen, de manera individual o grupal.
- Los trabajos participantes deberán estar relacionados con:
  - El Artículo 6º constitucional y los órganos constitucionales autónomos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública;
  - La Reforma del 6º constitucional y sus implicaciones en los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública;
  - Transparencia y Rendición de Cuentas en la perspectiva del Artículo 6º en los gobiernos locales;
  - La participación social y la cultura del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia;
  - Los archivos y la modernización de los gobiernos y de sus administraciones públicas;
  - Principios constitucionales para el combate a la corrupción;
  - El Artículo 6º constitucional y el fortalecimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública. Su regulación en los estados y municipios;
  - Implicaciones y efectos de la Reforma al Artículo 6º constitucional, en la gestión gubernamental local;
  - Avances, retrocesos y contradicciones del Derecho de Acceso a la Información Pública, a partir de la Reforma del 6º constitucional.
  - Impactos económicos del DAIP;
  - La Reforma constitucional y la nueva cultura en el ejercicio y Transparencia de la Función Pública;
  - Alcances del Artículo 6º constitucional: Justicia, Seguridad Pública y desarrollo sustentable, educación, investigación y desarrollo científico.

- Los trabajos participantes podrán ser tesis, tesinas o ensayos. Deberán ser enviados en original y fotocopias por triplicado, capturados en CD en programa Word, fuente Times New Roman de 12 puntos a espacio y medio. La extensión mínima es de 25 cuartillas sin contar anexos para tesis y tesinas. El ensayo será de extensión libre.

- Todos los trabajos deberán identificarse al frente con un título y un pseudónimo. En un sobre aparte deberán enviarse todos los datos necesarios para la localización del autor: Nombre completo, curriculum vitae, dirección, teléfono y correo electrónico.

- Todas las propuestas para el concurso deben dirigirse a:

6to. Premio Estatal de Investigación "Derecho a la Información"  
 Carlos Septién García No. 39  
 Col. Cimatarío  
 Querétaro, Querétaro.  
 CP. 76030

## DEL JURADO

- El jurado calificador evaluará los aspectos de metodología, contenido, originalidad, profundidad y alcance del tema expuesto.
- El jurado podrá declarar desierto el premio o alguno de los lugares.
- Todos los participantes contarán con un reconocimiento escrito, los premios tendrán un monto efectivo de:

1er. lugar \$25,000.00  
 2do. lugar \$15,000.00  
 3er. lugar \$10,000.00

- Los resultados se publicarán en las instalaciones de la CEIG y en la página web: [www.ceigqro.org.mx](http://www.ceigqro.org.mx) el día **Viernes 18 de septiembre de 2009.**

- La premiación se llevará a cabo durante el foro para conmemorar el Día Internacional del Derecho a la Información, el **Martes 28 de septiembre de 2009** en el lugar y hora que serán dados a conocer con oportunidad.

- El fallo del jurado será inapelable.

## DE LA PUBLICACIÓN

- Los 3 primeros lugares y los trabajos que elija el jurado calificador, formarán parte de la publicación 6to. Premio Estatal de Investigación "Derecho a la Información".
- La publicación la realizará la CEIG sin fines de lucro y para efectos de difusión, previa cesión de derechos que haga el autor de cada uno de los trabajos elegidos a favor de la Comisión Estatal de Información Gubernamental.
- En la publicación se dará el crédito correspondiente a los autores.

## DEL COMITÉ ORGANIZADOR

- Se conforma por los tres Comisionados y el Secretario Ejecutivo.
- Lo no previsto en la presente convocatoria será resuelto por el Comité Organizador.



COMISIÓN ESTATAL DE  
 INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

\*DAP (Derecho de Acceso a la Información Pública)

# 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 Guanajuato, 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 Español de Acceso a la Información Pública, con el fin de promover la Cultura de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, lo convocará al 3er Premio Regional de Ensayo, bases siguientes:

## Bases Bases

### 1.- Dirigido a

Podrá 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 Oposición).
5. Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales.
6. Sistema de Gestión por 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, engrapadas, sin engorriaje.

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 destacadas en su ensayo.
- Cuerpo 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(a), domicilio particular, calle, número, colonia, municipio, código postal, entidad federativa, teléfono y correo electrónico, copia de identificación con fotografía (IFE, pasaporte, escóler 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. 20236,  
tel. 01 448 915-56-38, 915-07-99 y 915-05-37 [www.ita.org.mx](http://www.ita.org.mx)

Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima  
Calle 5 de Mayo No. 88, Colonia Centro, C.P.28000, Colima, Colima. Tel.: 01(312) 314-3188 y 313 0416 [www.ceaicp.org.mx](http://www.ceaicp.org.mx)

Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato  
Blvd. Adolfo López Mateos No. 201, Módulo B, Plenta Alta, Zona Centro, C.P. 37000, León,  
Guanajuato. Tel.: 01(477) 716 84 36, 716 73 59 [www.iacip-gto.org.mx](http://www.iacip-gto.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. 44800, Guadalajara, Jalisco. Tel.: 01 (333) 36305745 [www.ita.org.mx](http://www.ita.org.mx)

Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán  
Ana María Galaga No. 607, Col. Centro, C.P. 58000, Morelia, Michoacán. Tel.: 01 (443) 312-38-06 y 312-66-32 [www.itaemich.org.mx](http://www.itaemich.org.mx)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Nayarit  
Av. Alameda 175 int. 1 Pta., Zona Centro, C.P. 63000 Tepic, Nayarit. Tel.: 01(311) 217-72-14  
[www.ita.nayarit.gob.mx](http://www.ita.nayarit.gob.mx)

Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro  
Carlos Septién García No. 39, Colonia Conarato, C.P. 76030, Santiago de Querétaro, Querétaro.  
Tel.: 01(442) 234-0206 y 212-9604. [www.ceigro.org.mx](http://www.ceigro.org.mx)

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 este convocatoria y se cerrará el viernes 18 de Octubre del presente año, a las 15:00 hrs. (Culiacán). Para los trabajos enviados por correo o servicio de mensajería, se tomará como fecha de entrega los miércoles o la fecha de expedición.

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 fijadas en esta convocatoria.

El premio podrá declararse desierto si los trabajos recibidos no cumplen con las bases y requerimientos plasmados 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 estipulados.

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 Contró**

COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

## 1er 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 Velasco**  
**Victor Hugo Hernández Mendoza**  
**Genaro Nuñez Angeles**



COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

SESIÓN  
ANUAL DE  
ESTADÍSTICA  
N.º 52



# DEMOCRATIZACIÓN Y REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Fidela Navarro Rodríguez



Prólogo: Jesús Uribe Cabrera



FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN, S.C.

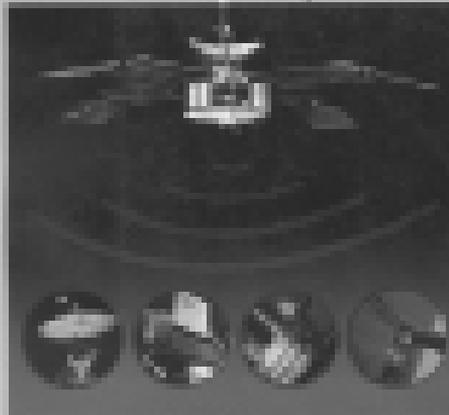


Colección Funda: Política y Administración Pública



# GOBIERNO ELECTRONICO UN DESAFÍO EN EL SIGLO XXI

Investigación y Análisis de Políticas Públicas



Coordinador: Roberto González Rodríguez



FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN, S.C.



Colección Funda: Política y Administración Pública





**Comisión Estatal de Información  
Gubernamental**

# CALENDARIO 2009

(Aprobado por sesión de pleno XXX)

## Publicaciones CEIG

(en proceso)

La defensa constitucional de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información  
José Carlos Rojano Esquivel, *et al.*

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 agosto de 2009,  
ceid@prodigy.net.mx  
(55) 5264-6692  
y para su composición se  
utilizó tipografía Book Antiqua  
Familia Georgia a 9 pts.  
Con un gramaje de 200 grs. Couche para portada  
y 90 grs. Papel cultural crema para sus 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 usos de ésta obra con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de ésta obra deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo a la ley aplicable y ante la autoridad competente.



