





**7<sup>o</sup>** Premio Estatal  
de Investigación del  
“Implementación y  
desarrollo del  
Estado que guarda actualmente”

# **DAIP**

**José Edgar Marín Pérez  
Roy González Padilla**

**Prólogo  
Javier Rascado Pérez**

**Comisión Estatal de  
Información  
Gubernamental**



## **CONSEJO EDITORIAL**

(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 Roviroa  
José Andrés Estevez Nieto  
María Consolación González Loyola Pérez  
Juan Pablo Jiménez Enciso  
Luis Emilio López González  
Fidela Navarro Rodríguez  
Hecior Benigno Parra Rodríguez  
Javier Rascado Pérez  
Jesús María Rodríguez Hernández  
Julio Santíes Laborde  
Miguel Servín del Bosque  
Luis OciaVio Vado Grajales  
José Rodolfo Arturo Vega Hernández

# **7° Premio Estatal de Investigación del “Implementación y desarrollo del Estado que guarda actualmente”**

# **DAIP**

## **2° Lugar**

La Transparencia, Rendición de Cuentas y  
Derecho de Acceso a la Información como  
Instituciones “Protodemocráticas” en el proceso de  
“Glasnostización” del Estado Mexicano

**José Edgar Marín Pérez**

## **3° Lugar**

Transparencia y Acceso a la Información:  
La Institucionalización del Desacuerdo.  
El Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí a la luz de  
la Reforma al Artículo Sexto Constitucional

**Roy González Padilla**

**Comisión Estatal de  
Información  
Gubernamental**





## **DIRECTORIO**

**Javier Rascado Pérez**  
Comisionado Ejecutivo

**Noemí Oviedo Lugo**  
Comisionada Honoraria

**Alejandro Hernández Marlínez**  
Comisionado Honorario

**Pablo Olivares González**  
Comisionado Honorario

**Estefani Rincón Rangel**  
Coordinadora Administrativa

**Eric Horacio Hernández López**  
Director Jurídico y Atención ciudadana

**José Héctor Zárate Alcocer**  
Coordinador de Capacitación y Difusión

**Abel de la Carza Rivera**  
Jefe de la Unidad de Comunicación  
Social

**Rodrigo Chávez Fierro**  
Coordinador de Relaciones Institucionales

## **Implementación y desarrollo del DAIP. Estado que guarda actualmente**

**Primera edición noviembre 2011. Tiro 1000 ejemplares**

|                               |                              |
|-------------------------------|------------------------------|
| <b>Dirección Editorial:</b>   | <b>Javier Rascado Pérez</b>  |
| <b>Coordinador Editorial:</b> | <b>Rodrigo Chávez Fierro</b> |
| <b>Revisión Técnica:</b>      | <b>Manuel Flores Robles</b>  |
| <b>Correcciones:</b>          | <b>Abril Suárez Romero</b>   |
| <b>Formación:</b>             | <b>Abril Suárez Romero</b>   |
| <b>Diseño:</b>                | <b>Abril Suárez Romero</b>   |

**© Copyright 2011 para la COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL (CEIG)  
Querétaro, Qro. México**

**Carlos Seplién García No.39, Col. Cimatario, C.P. 76030  
Teléfonos 01 (442) 2 12 96 24, 2 24 02 06**

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

Registro en trámite

**Libro que admite la 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.**

## ÍNDICE

Prólogo | 13

Javier Rascado Pérez

### I. LA TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO INSTITUCIONES “PROTODEMOCRÁTICAS” EN EL PROCESO DE “GLASNOSTIZACIÓN” DEL ESTADO MEXICANO

José Edgar Marín Pérez

CAPÍTULO 1. Breves consideraciones preliminares | 17

CAPÍTULO 2. Protodemocracia | 23

CAPÍTULO 3. Proceso de “glasnostización” del Estado Mexicano | 27

CAPÍTULO 4. Transparencia | 36

CAPÍTULO 5. Rendición de cuentas | 42

CAPÍTULO 6. Derecho de Acceso a la Información | 47

CAPÍTULO 7. Postulados finales | 52

FUENTES | 62

### II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DESACUERDO. EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ A LA LUZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO SEXTO CONSTITUCIONAL

Roy González Padilla

Introducción | 65

Presupuestos de investigación | 75

CAPÍTULO 1: Postulados metodológicos y posición teórica | 78

1. Posiciones teóricas generales | 79

2. Definiciones operacionales | 84

3. Preguntas relevantes y enunciados hipotéticos | 87

4. Variables e indicadores | 90

|  |          |            |
|--|----------|------------|
| 5. Límites temporales y de espacio   |          | 91         |
| 6. El objeto de estudio seleccionado   |          | 92         |
| 7. Metodología y técnicas de investigación   |          | 95         |
| <b>CAPÍTULO 2. Enfoques básicos de la Teoría Neo-institucional</b>   | <b> </b> | <b>96</b>  |
| 1. Posiciones normativas: <i>liberalismo</i> y <i>neo-institucionalismo</i>  |          | 96         |
| 2. Instituciones, cambio político y nuevo institucionalismo  |          | 98         |
| 3. Perspectiva <i>Teórica Neo-Institucional</i>  |          | 103        |
| 4. La cultura política interinstitucional como posible referente para entender la vida interna del PJESLP  |          | 107        |
| <b>CAPÍTULO 3. La Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública</b>  | <b> </b> | <b>109</b> |
| 1. Aproximaciones conceptuales a la idea de Transparencia  |          | 110        |
| 2. Antecedentes del DAIP   |          | 115        |
| 3. Correlación del DAIP con los derechos humanos y su ubicación en las generaciones de estos derechos  |          | 117        |
| 4. Identificación de las teorías de los Derechos Fundamentales   |          | 119        |
| 5. Concepto de Derecho de la Información y a la Información  |          | 124        |
| 6. Concepto de DAIP  |          | 128        |
| 7. Importancia del DAIP para el desarrollo de la Democracia  |          | 129        |
| 8. El DAIP en México   |          | 131        |
| <b>CAPÍTULO 4. Las “Reglas del Juego” vigentes</b>   | <b> </b> | <b>135</b> |
| 1. Las normas jurídicas nacionales o “supra-institucionales”   |          | 137        |
| 1.1. El DAIP como un Derecho Fundamental reconocido constitucionalmente  |          | 137        |
| 1.2. La LFTAIPC  |          | 141        |
| 2. El marco normativo estatal institucional  |          | 142        |
| 2.1. La ITAIPSLP   |          | 144        |
| <b>CAPÍTULO 5. Cultura política interinstitucional, Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí: la institucionalización del desacuerdo</b> | <b> </b> | <b>149</b> |
| 1. El impacto de las “Reglas del Juego” en la vida interna del PJESLP  |          | 150        |

|  |              |
|--|--------------|
| 1.1. Las referencias generales al marco jurídico   | 151          |
| <b>2 La institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interno del PJESLP: noción, importancia, evaluación</b>  | <b>  154</b> |
| 2.1. Consideraciones de los altos funcionarios públicos respecto a las sub-variables para la operacionalización de la institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interno del PJESLP | 155          |
| 2.2. Percepciones y valoraciones de los altos funcionarios públicos con respecto a la institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el PJESLP  | 162          |
| <b>CONCLUSIONES</b>  | <b>  167</b> |
| <b>ANEXOS</b>  |              |
| 1. Sistema de sub-variables e indicadores  | 173          |
| 2. Notas metodológicas   | 182          |
| 3. Matriz normativa interinstitucional de institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interno del PJESLP   | 186          |
| <b>ABREVIATURAS</b>  | <b>  194</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  | <b>  196</b> |



## Prólogo

La legitimidad democrática derivada de la Transparencia

La evolución histórica de las sociedades ha llevado aparejado una limitante al ejercicio del poder y una modificación en el sustento de la legitimidad del gobernante. Desde la construcción del Estado nacional hasta la llegada del Estado de Derecho hemos visto cómo la sociedad va demandado mayores libertades en demerito del poder del gobernante.

Como limitantes al “Poder de la Autoridad” encontramos casos como la imposición en 1225 de la Carta Magna por parte del parlamento inglés a la autoridad real del llamado “Juan sin tierra”. Fueron los mismos ingleses los que en 1629, ante la solicitud de aprobación de mayores fondos el propio parlamento exigió de Carlos I la forma del documentos conocido como “Petition or rights”, limitando el poder del Soberano en razón de la voluntad de la Asamblea Representativa. Ya en 1689, la preponderancia del Parlamento quedará de manifiesto en el “Bill of rights” impuesto a la autoridad real.

Esta evolución de la limitación del poder de la autoridad trajo consigo la llegada del Estado Constitucional, donde la creación deliberada, a través de los representantes legítimos, de un Código que regule la estructura del poder, fijando sus atribuciones, sujetándolo a un conjunto de Derechos y Obligaciones y estableciendo normas de carácter obligatorio a los límites de la autoridad estatal frente a las libertades de los gobernados vendrá a aportar una novedad de gran calado al sistema jurídico.

No obstante, la sola existencia de un orden jurídico no basta en nuestros tiempos para enmarcarnos dentro de un Estado de Derecho. Resulta inherente el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el respeto y la protección de los Derechos Humanos. Es preciso señalar la necesidad de contemplar al Derecho de Acceso a la Información Pública dentro del Catálogo de los Derechos Humanos. A todo esto, debemos añadir que el Estado de Derecho comprende el Amparo y Protección de los Derechos Civiles y Políticos del individuo en una sociedad, pero también abarca el establecimiento de un Sistema de bienestar social, económico, político, educativo y cultural, en condiciones bajo las cuales se cumplan efectivamente las legítimas aspiraciones de la persona (Sepúlveda Amor, 2010).

Por otra parte, estaremos implementando una estructura que se caracterizará por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecerán quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Es decir, lo que Norberto Bobbio afirma como característica de la Democracia.

Siguiendo a Juan Linz, podemos entender a la Democracia como una forma de organización política “para gobernar basada en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se

expresen pacíficamente”.

Por su parte, uno de los teóricos más importante de la Democracia en nuestros días, Robert Dahl, ha apuntado los elementos para que un sistema político pueda ser considerado como democrático.

Estos elementos son:

- a) Funcionarios públicos electos,
- b) Elecciones libres, imparciales y frecuentes,
- c) Derecho a ocupar cargos públicos,
- d) Libertad de expresión,
- e) Acceso a fuentes alternativas de información,
- f) Autonomía de las asociaciones, y
- g) Ciudadanía inclusiva

El punto de encuentro entre el Derecho y la Democracia se produce, justamente en el llamado “Estado Democrático de Derecho”; entendido como la existencia de una serie de elementos entre los que destacan el imperio de la ley, la división de poderes, la fiscalización del gobierno, esto es, la Rendición de Cuentas y la limitación del accionar estatal y sobre todo, el reconocimiento y plena vigencia de los Derechos y Libertades Fundamentales (Fernández Ruiz, 2005).

Para el caso mexicano, el Derecho de Acceso a la Información Pública se ha constituido como uno de los últimos logros que la sociedad mexicana ha alcanzado en la construcción de una nueva garantía respecto de la actividad estatal.

Ahora bien, hoy en día no podemos entender dentro de un Estado Democrático de Derecho el ejercicio del poder sin la debida transparencia y Rendición de Cuentas en el manejo de los recursos públicos. La

Transparencia ha pasado ya de ser una demanda de la Sociedad Civil, a una obligación constitucional de todas las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno e incluso todos aquellos que utilicen recursos públicos y de una garantía constitucional de los gobernados. No obstante, la transparencia sirve como mecanismo legitimador de la autoridad que ejerce el poder e incluso como método para la corrección de Políticas Públicas. El gobernante debe entender que el principal beneficiario de un gobierno transparente es él mismo, ya que su trabajo se encontrará legitimado ante la sociedad y podrá adoptar de ser necesario, las decisiones tendientes a mejorar la labor desempeñada.

En este sentido, la obra derivada del Séptimo Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información, ofrece a la Sociedad en su conjunto, diversos argumentos que vienen a sostener a la Transparencia como elemento ineludible de todo Estado Democrático de Derecho y como eje central de toda Política Pública que se implemente en nuestro país.

Javier Rascado Pérez

I.  
LA TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE  
CUENTAS Y DERECHO DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN COMO INSTITUCIONES  
“PROTODEMOCRÁTICAS” EN EL  
PROCESO DE “GLASNOSTIZACIÓN” DEL  
ESTADO MEXICANO

SUMARIO

CAPÍTULO 1. Breves consideraciones preliminares; CAPÍTULO 2. Protodemocracia; CAPÍTULO 3. El proceso de “glasnostización” del Estado Mexicano; CAPÍTULO 4. Transparencia; CAPÍTULO 5. Rendición de Cuentas; CAPÍTULO 6. Derecho de Acceso a la Información; CAPÍTULO 7. Postulados finales

*“Porque solamente en el infierno  
se puede perder la esperanza”*

DANTE ALIGHIERI

## CAPÍTULO 1 Breves consideraciones preliminares

Tratar de negar la evolución ideológica que han tenido en los últimos años las democracias contemporáneas sería ocioso, los últimos veinte años han significado para el mundo una ruptura de paradigmas quizás comparable con la época de la Ilustración, algunos muros han caído, lo que resulta satisfactorio sobre todo si consideramos que ello ha permitido un acercamiento importante a las libertades económicas, políticas, jurídicas y culturales, que en otrora tiempos hubieran parecido ideas subversivas en contra del aparato estatal; sin embargo, hoy en día existen aún muros que no han caído, que siguen erigiéndose

en un lugar donde resulta aún más difícil derribarlos: la conciencia de los pueblos.

Estas conquistas han dado paso a la construcción de la Gobernabilidad Democrática en algunos países, misma que definida por Diego Valadés como “un proceso de racionalización del ejercicio del poder”<sup>1</sup>, ha propiciado que países con una historia plagada de gobiernos autoritarios, dictatoriales, militarizados y con una visión totalitarista, estén a la manera del fénix, renaciendo de sus cenizas.

Pero, ¿cuál ha sido la clave, para que esos Estados en donde la cultura del miedo se enquistó durante décadas, incluso, hayan podido liberalizarse con una visión progresista y con la idea de fortalecer y dar cabal cumplimiento a los fines del Estado?, la respuesta es sencilla, y la encontramos claramente en los tratados de un hombre que dicho sea de paso, dedicó casi cuarenta años de su vida escribiendo de un tema fundamental, en tiempos donde muchos lo tildaron de iluso, utópico y soñador; ese tema es la Democracia, y ese hombre fue Norberto Bobbio.

Pero no con aquella visión tradicionalista de corte decimonónico de Democracia bajo la percepción griega del gobierno del pueblo, para el pueblo; sino bajo una concepción de ella como generadora en la construcción de un ambiente propicio para que los gobernados desarrollen sus talentos y potencialidades, dando paso con ello al progreso del Estado, así como de la “transformación integral de las instituciones estatales, ya que son éstas

1 VALADÉS, Diego, “Gobernabilidad y Constitucionalismo” No. 15, julio – diciembre 2006, Serie Cuestiones Constitucionales. <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/econst15/CUC1515.pdf> (Consultado 24 de noviembre de 2009)

las que cotidianamente conducen, organizan y propician la participación colectiva en comunidad”<sup>2</sup>.

Hoy más que nunca somos testigos de conceptos como: diálogo, concordia, solidaridad, suma de voluntades, pacificación, cooperación y libertades; éstos son los que delinean la gestión gubernamental de los órganos del Estado a favor de la consolidación de la Gobernabilidad Democrática. Este concepto lleva consigo de manera implícita la idea de que los ciudadanos de un Estado respeten el marco jurídico que da génesis al propio Estado, es decir, la Constitución, pero también la idea de que aquellos que detentan el poder público hagan valer y respeten de igual manera dicho marco constitucional para así garantizar que las leyes e instituciones públicas converjan en una convivencia armónica con el elemento población.

Hace algunos días al comienzo de este 2010, hemos sido testigos a través de los medios de comunicación de un fenómeno natural catastrófico que ha acarreado muerte y dolor al pueblo caribeño de Haití, un sismo que además de generar los efectos antes mencionados, ha puesto de manifiesto lo que es un Estado fallido, un gobierno totalmente aniquilado por las circunstancias que datan desde antes del sismo en comento.

Un país con largas secuelas de decadencia social derivado de los gobiernos dictatoriales que ha tenido, producto de golpes de Estado, aunado a regímenes de corrupción desmedida lamentablemente celebres como el de Jean-

<sup>2</sup> ESTEINOU MADRID, Francisco Javier, *El Derecho de Acceso a la Información y la regulación de las industrias mediáticas privadas en el México del siglo XXI*, Ensayo Ganador del Primer Lugar en el Segundo Certamen Estatal de Ensayo en materia de Acceso a la Información Pública, Editado por el Instituto de Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, Chetumal 2009, p.10.

Bertrand-Aristide, quien durara frente al gobierno de 1991 a 2004; “el Estado haitiano ha sido incapaz desde su creación, de realizar las funciones más elementales de cualquier Estado moderno, como dar seguridad y oportunidades de desarrollo a sus habitantes.

El trágico terremoto que asoló a ese país la semana pasada sólo ha confirmado esta realidad y ha exhibido en toda su incapacidad al Estado haitiano”<sup>3</sup>. Considerado por el Índice de Desarrollo Humano 2009<sup>4</sup> como el sexto país más pobre del mundo, así como el más pobre en Latinoamérica, el ejemplo de Haití llama considerablemente la atención en el sentido de que desafía algunas posturas de la ciencia política, que hablan vehementemente de Estados con una añeja historia en la consolidación de su independencia y nacimiento formal como Estado-nación, lo anterior, toda vez que Haití fue el segundo país del continente americano en proclamar su independencia en el año de 1804<sup>5</sup>; la anterior reflexión aplicándola a las democracias contemporáneas guarda una singular trascendencia, ya que la democracia como sistema de gobierno, jamás debe ser vista como un elemento inquebrantable per se; es decir, metafóricamente hablando, la Democracia no es una varita mágica que se encargue de decir, ¡Este país es democrático, jamás dejará de serlo!. Por el contrario, la

3 Op.cit. CHABAT, Jorge, Haití: cuando el Estado perece. Periódico *El Universal* 19 de enero de 2010, México D.F.

4 El Índice de Desarrollo Humano (IDH), es un sistema de medición donde se determina el progreso y estabilidad de un país, la estadística que determina a los países más pobres del mundo se configura en base a que la mayor parte de su población vive por debajo de la “línea de la pobreza”, que es el equivalente al monto mínimo de ingresos para un adecuado nivel de vida. Este índice es utilizado por los organismos internacionales como parámetro de síntesis del nivel de vida. <http://deltomate1.blogspot.com/2009/08/paises-mas-pobres-del-mundo.html> (Consultado 28 de enero de 2010).

5 Lo cierto es que la monumental tragedia humana que enfrenta Haití ahora nos deja varias lecciones. Primero, los Estados son creación humana y, por lo tanto, no son eternos. Su destino no lo ha escrito por el dedo de Dios como reza nuestro Himno Nacional. Segundo, el propósito de los estados-nación es proteger a sus ciudadanos. Si no cumplen esa función no tienen razón de existir ni hay por qué llorar su desaparición. Finalmente, el objetivo de la política es el ser humano, no el Estado. Op. CHABAT, Jorge, op. cit.

Democracia debe ser vista como un proceso inacabado; la Democracia requiere ser cuidada, respetada, atendida, anhelada y conquistada paulatinamente.

A finales del año 2006 la revista inglesa *The Economist*, realizó un informe especial donde se midió la calidad de los Sistemas Democráticos en el orbe mundial, “el ranking estuvo basado en el análisis de 60 indicadores agrupados en cinco categorías, consideradas factores esenciales en una democracia: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. El índice de democracia es el promedio de los valores de cada categoría, en una escala del 0 al 10”<sup>6</sup>.

Un estudio que a cuatro años, sigue teniendo una representación importante en el mundo contemporáneo, ya que plantea una situación que se ha confirmado en cuando menos los últimos tres Índices de Percepción de Corrupción que emite anualmente *Transparency International*<sup>7</sup>, calificando a los países escandinavos Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia, Dinamarca y Holanda, en los primeros lugares de Desarrollo Democrático, y por ende, menos corruptos; es en este punto donde surge la incógnita, ¿qué han hecho estos países para tener un amplio desarrollo democrático?.

Si bien es cierto, los indicadores que hacen alusión a procesos electorales libres, a una participación política

6 El nombre del estudio en comento es: “El Mundo en 2007”, [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=861039](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=861039) (Consultado 28 de enero de 2010)

7 El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) emitido anualmente por *Transparency International*, única organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, colabora a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global; corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y analistas del país. Va de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

comprometida por parte de sus gobernados y una cultura política basada en la concientización, son importantes, la respuesta la encontramos en la consolidación y ejercicio pleno de las libertades civiles, esto último ha hecho que Estados considerados con una larga tradición “demoliberal” como Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra, estén perdiendo su hegemonía como países defensores de los derechos civiles y políticos, por las restricciones a las libertades civiles que han impuesto en el desarrollo del proceso mundial de globalización.

Es así, que dentro del abanico de libertades civiles que troquelan dándole rostro y fortalecen la Democracia tenemos a la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho de Acceso a la Información como baluartes fundamentales que a la manera de las construcciones grecorromanas, se erigen cual columnas en el frontispicio del templo de la Democracia y su aspiración pragmática, la gobernabilidad.

No por nada Suecia fue el primer país que promulgó una Ley de Acceso a la Información, la “Freedom of Press and the Right of Access to Public Record Act” (Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas) en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y trece antes de la Revolución Francesa, el tercer país en el mundo fue Finlandia en 1951, después de Colombia que había hecho lo propio en 1888, mientras que Dinamarca y Noruega comparten el quinto sitio habiendo promulgando sus respectivas leyes en 1970, después de Estados Unidos quien en 1966 emitiera la suya<sup>8</sup>. De lo anterior, podemos

8 ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E., “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, número 7 de la Colección Cuadernos de Transparencia, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información, México 2007. p. 13.

advertir que estos gobiernos que gozan de prácticas democráticas que son aceptadas por el grueso de su población, así como la del mundo; son sociedades que han basado el gobierno de su Estado en una cultura que ha permeado no sólo al interior de los entes gubernamentales, sino de la sociedad misma.

## CAPÍTULO 2. “Protodemocracia

Actualmente uno de los juristas que ha acuñado el término “protodemocracia”<sup>9</sup> en nuestro México, ha sido el Dr. José Ramón Narvárez miembro de la nueva corriente de Historia del Derecho Mexicano, y si nos adentramos en el término, bien podríamos entender que la cultura dominante en los países escandinavos, de la cual hacíamos referencia, se encuentra sustentada en instituciones “protodemocráticas” como la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho de Acceso a la Información.

Pero, ¿porqué son “protodemocráticas” y no democráticas?; si bien es cierto, históricamente en los Estados de tradición garantista a favor de Derechos Fundamentales, las prerrogativas civiles antes citadas, han sido establecidas posmovimientos revolucionarios y hasta el momento mismo de su “constitucionalización” por un constituyente originario o permanente, hoy en día tendríamos que admitir que una condición sine

9 Dice el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*: protozoario o protozoo: Dícese de los animales de cuerpo unicelular y de forma rudimentaria, como los ciliados o infusorios, los flagelados, los rizópodos, el hematozoario del paludismo, GARCÍA-PELAYO y GROSS Ramón, Larousse diccionario de la lengua española, Tomo II, Ediciones Larousse, México 1987. De lo anterior podemos resaltar que los protozoarios, son organismos celulares considerados por algunos biólogos como parte inicial de la cadena alimenticia, es decir, verdaderos gestores de vida. Y si la Democracia bajo la perspectiva griega, como hacíamos referencia al inicio del presente estudio es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Luego entonces, sirva lo anterior, para comprender el origen del término protodemocracia, concibiéndola como la forma(s) primigenia(s), que configuran la existencia de la Democracia como forma de gobierno, o bien, la integración del cúmulo de factores que dan vida a la Democracia.

Quanon para un Estado que desee considerarse como democrático, independientemente de lo establecido en normas de derecho internacional vigentes, sería que los derechos en comento sobre los cuales versará parte importante del presente ensayo, sean los que den vida, sustento, fisonomía, funcionamiento y deontología al Sistema Democrático Garantista.

En este orden de ideas Leonardo Morlino al hablar de Democracia de Calidad, se refiere a “aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos.

Dando el autor como características de ésta:

“a) Cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil, pueden alcanzar los valores del régimen democrático (calidad en términos de resultados).

b) Aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenido)”<sup>10</sup>.

Y tercero, característica más importante para los fines de la presente investigación.

“c) En una buena Democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficiencia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la Rendición de Cuentas políticas de los gobernantes

10 MORLINO, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión, Ponencia presentada en el Panel “Qualità della democrazia: quale interdiciplinarietà?”, en el Segundo Congreso Anual de la Sociedad Italiana de Ciencia Política, Trento 14-16 de octubre de 2003. Revista Metapolitica número 39, Enero-Febrero 2005, p.p. 38 y 39.

electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (calidad en términos de procedimiento)”<sup>11</sup>.

Coincido plenamente con Morlino, toda vez que el punto medular de la evaluación Democrática que realiza es el establecimiento, no sólo de libertades públicas o políticas, atrás deben quedar los tiempos en los que el Estado Legislativo de Derecho, impone la idea de que la simple inclusión en el texto constitucional de un Estado – Nación de un derecho fundamental, le da el carácter de Garantía Constitucional, sino a través de la constitucionalización de los mecanismos jurídicos, políticos, económicos y sociales (políticas públicas, medios de control de la constitucionalidad, establecimiento de instituciones garantes de derechos fundamentales) que hagan exigibles esos derechos constitucionales bajo la premisa de que no es lo mismo establecer Derechos que establecer Garantías.

En este orden de ideas, el gran tratadista italiano Luigi Ferrajoli considera a la Teoría del “Garantismo Jurídico” “como la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar al máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos”<sup>12</sup>.

Lo anterior, demuestra como el derecho por un lado de la ciudadanía a conocer sobre el desarrollo en la función pública de sus gobernantes y demás autoridades que por mandato de un ente investido de poder público; valga

11 Idem

12 FERRAJOLI, Luigi, *Sobre los Derechos Fundamentales y sus Garantías*, Traducción de Miguel Carbonell, Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2006, p. 7.

la redundancia, frente la obligación de los organismos gubernamentales a Rendir Cuentas claras y precisas de su actuar en el desempeño de sus funciones, configuran una serie de libertades y relaciones socio-gubernamentales indisolubles, respectivamente, dignos de análisis en su configuración como muestra de protodemocracia. Esta aseveración encuentra un apoyo contundente, históricamente hablando, en la institución china fundada por la Ch'ing (1644 -1912), del Buró de Censura Imperial (Imperial Censorate), de quién Anders Chydenius sacerdote y diputado sueco, quien es considerado como el principal impulsor de la primera Ley de Acceso a la Información, de la cual hemos hablado anteriormente; inspirándose en ella por ser “una institución basada en la filosofía humanista confuciana, [cuyos] principales roles consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción.

El político sueco se encontraba particularmente impresionado por el hecho de que los emperadores chinos se encontraban dispuestos a admitir sus propias imperfecciones como prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad”<sup>13</sup>.

Por lo anterior, si tomamos en cuenta que la dinastía china en la que surge ésta institución surge en 1644 y que la primera Ley de Acceso a la Información en comento data del año 1766, entonces estamos hablando de un organismo anterior al movimiento de Ilustración, y de la filosofía del liberalismo político. Lo que refuerza nuestra teoría de de que la Libertad de Acceso a la Información, así como cultura de la Transparencia y Rendición de

13 ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E. op. cit.

Cuentas, son instituciones “protodemocráticas”.

Lo anterior, encuentra su justificación en la definición de Democracia de un hombre del cual hacíamos referencia al inicio de la presente investigación, quien a seis años de su muerte sigue siendo, un verdadero paladín de la Democracia Contemporánea Norberto Bobbio, quien la define como el “poder en público”. “Utilizo esta expresión sintética para indicar todos los expedientes institucionales que obligan a los gobernantes a tomar decisiones a la luz del día y que le permitan a los gobernados “ver” cómo y dónde se efectúan esas decisiones”<sup>14</sup>.

### CAPÍTULO 3. Proceso de “glasnostización” del Estado Mexicano

Los últimos quince años han significado en el devenir histórico de la Ciencia Política, el Derecho y la composición de las instituciones públicas en el mundo un verdadero proceso de evolución; algunos críticos mal intencionados han catalogado a la Transparencia como una política de buenos propósitos solamente, pero para aquellos que nos tocó vivir o ser testigos de regímenes gubernamentales en los cuales la opacidad gubernamental, la imposición, la mentira, el bloqueo, la manipulación de datos y cifras de gestión pública por demás maquilladas e incertidumbre jurídica, fueron una constante en la gestión de muchos Estados, y que en la revuelta en pro de la Transparencia muchos de estos regímenes desaparecieron.

Un ejemplo de lo anterior, lo fue la cruzada por transparentar al poderoso, pero cada día más decadente Estado Soviético en 1986 por el entonces Secretario

14 BOBBIO, Norberto, “Democracia y Ciencias Sociales”, en POLÍTICA, suplemento de El Nacional, junio 20 de 1991, p. 11.

General del Partido Comunista Soviético Mijaíl Gorbachov quien lanzara la política del glásnost (Transparencia o apertura), definida como “una política soviética que permitía la discusión abierta de temas políticos y sociales, así como libre difusión de noticias e información”<sup>15</sup>, de lo anterior podemos entender a esta política pública como un intento por terminar con la censura por parte del Estado, liberar los medios de comunicación, combatir la corrupción en el Estado Soviético principalmente de los líderes del propio partido comunista e incentivar el debate por parte de la ciudadanía rusa en torno a la guerra en Afganistán, el desastre nuclear en Chernóbil, el aumento de las actividades ilícitas de la “Bratva” (mafia rusa) y la profunda crisis económica.

En este contexto el “glásnost” tuvo recepción contundente en el grueso de la población, lo que incentivo un proceso a favor de la Libertad de Expresión y del Acceso a la Información Pública, este último principalmente respecto a la investigación histórica sobre los crímenes del estalinismo y el régimen soviético que fueron puestos al libre examen de un atónito y, a veces indignado, ciudadano soviético; entre los que destacaron los siguientes casos:

- En 1988-89 se hizo evidente que la matanza de decenas de miles de oficiales polacos en Katyn, en marzo de 1940, no fue obra de los nazis alemanes sino un frío asesinato en masa llevado a cabo por las tropas soviéticas.

- Las investigaciones sobre la "Gran Hambre" que asoló a Ucrania durante el proceso de colectivización de la agricultura en los años treinta alentaron el sentimiento nacionalista en este país.

---

15 Encyclopædia Britannica on line, The Gorbachev era: Perestroika and Glasnost, History and Society, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/513251/Russia/38564/The-Gorbachev-era-perestroika-and-glasnost> (Consultado en fecha 25 de agosto de 2010).

- Algo similar ocurrió con el pacto Molotov–Ribbentrop de 1939 y sus inmediatas víctimas: Polonia repartida y Estonia, Letonia y Lituania anexionadas a la URSS.

- Las deportaciones masivas de pueblos enteros sospechosos de colaborar con el nazismo durante la guerra mundial (chechenos entre ellos) despertó el sentimiento de agravio histórico y el sentimiento de desvinculación de la historia soviética<sup>16</sup>.

Este proceso de transparentar a la Unión Soviética aunado a la política económica impulsada también por Gorbachov denominada “*Perestroika*” (reestructuración) que pretendió acelerar el desarrollo económico y social del socialismo soviético a través de la reducción del centralismo de Estado, la modernización de la industria y la innovación tecnológica, por citar algunas, lo que ocasionó una liberalización de los mercados y la conformación de empresas privadas. Situación que aunada a las oleadas democratizadoras provenientes de Polonia, Hungría, Rumania, y la extinta República Democrática Alemana con la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, propiciaron los pronunciamientos separatistas de las repúblicas de Ucrania, Estonia, Letonia, Lituania, frente a una crisis económica inconmensurable, falta de regulación de salarios y liberalización de predios, que llevó a la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991.

Este proceso de transparentar al Estado, no es ajeno a nuestro país, si bien es cierto, nunca hemos contado como tal con un sistema con aspiraciones comunistas como el caso de la extinta URSS, sí podemos hablar que

---

16 <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/glasnost.htm> (Consultado en fecha 29 de julio de 2010).

en México vivimos una especie de “glasnostización”<sup>17</sup> de Estado.

En un país gobernado durante décadas por un gobierno emanado de un partido hegemónico, que enfrascado en el nacionalismo revolucionario de corte *chauvinista*, como política de justificación de los primeros años de un presidencialismo a ultranza, fue poco a poco corrompiéndose a través del corporativismo y una política económica donde la devaluación y el déficit fiscal fueron y siguen siendo una constante por parte de los gobiernos.

Un sistema que siendo bautizado incluso por Mario Vargas Llosa como la dictadura perfecta<sup>18</sup>, nada transparente en el ejercicio público y con una tradición de imposición, bloqueo, represión y antidemocrático, que degeneró en que el federalismo mexicano, sea hasta nuestros días un feudalismo localista gubernamental, es así que a partir del año de 1988 con una jornada electoral por demás opaca y maniatada en viejas instituciones jurídicas, que permitió el arribo de un gobierno en sus inicios sin legitimación, donde las negociaciones en busca de esa legitimación política (*concertaciones*) fueron una constante que incentivaron el pronunciamiento popular, un gobierno donde el crimen organizado se convirtió en un fenómeno latente que aún sigue amenazando la estabilidad de las instituciones políticas, un ambiente en donde se propició

17 Término que se propone por el autor para denotar el proceso mexicano de transparentar la función pública.

18 En agosto de 1990, en un panel transmitido a nivel nacional por el canal de televisión más importante del país, el escritor peruano Mario Vargas Llosa se refirió al sistema político mexicano como la dictadura perfecta. Octavio Paz (ganador del Premio Nobel) afirmó que, por precisión, se debería calificar al sistema político mexicano más bien como un sistema de partido hegemónico. El historiador Enrique Krauze, por su parte, agregó que un mejor término a usar sería el de dictablanda.

[http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZuA/\\_FeLIX\\_DE/TRIAS/\\_EUGENIO/VARGAS\\_LLLOSA/\\_MARIO/MARSE/\\_JUAN/\\_ESCRITOR/PAZ/\\_OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul\\_1/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZuA/_FeLIX_DE/TRIAS/_EUGENIO/VARGAS_LLLOSA/_MARIO/MARSE/_JUAN/_ESCRITOR/PAZ/_OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul_1/Tes/) (Consultado en fecha 01 de agosto de 2010).

el levantamiento de movimientos guerrilleros subversivos enarbolando causas de reivindicación de grupos sociales históricamente vulnerados y en donde la intimidación fue una acción constante que propició el abuso del poder y magnicidios, estos entre muchos otros factores fueron los que ocasionaron la erosión del sistema de partido dominante en México en aras de una *glasnostización* del Estado mexicano.

Aunque siendo el nuestro un país perteneciente a la comunidad internacional, ésta apertura no sería entendida tampoco, si no la analizamos a la luz de su referente internacional más próximo (Latinoamérica) con gobiernos envueltos en escándalos de corrupción en la década de los 90's como el de Collor de Mello en Brasil, Abdalá Bucaram en Ecuador, Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, por citar algunos, y el rompimiento de dictaduras de corte militar que sembraron terror como la de Augusto Pinochet en Chile y Manuel Antonio Noriega en Panamá.

Los hechos antes descritos, fueron configurando en nuestro país un movimiento social sin precedentes, que fue sembrando en la tierra fértil de las aspiraciones democráticas de diversos actores académicos, periodísticos, políticos, artísticos y sociedad civil en general, que vieron en la alternancia partidista de la Administración Pública Federal del año 2000, el momento propicio para consolidar la Libertad de Acceso a la Información, así como la Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas en México.

El escenario no pudo ser el mejor, Oaxaca cuna de los mundialmente reconocidos hermanos Ricardo, Enrique

y Jesús; todos de apellidos, Flores Magón, entusiastas defensores de la libertad protodemocrática de Libertad de Expresión, en tiempos en que la soberbia gubernamental con vestimenta de dictadura<sup>19</sup>, no toleraba siquiera, este concepto de Derecho Fundamental de primera generación. En ésta tesitura es que se crea el llamado Grupo Oaxaca<sup>20</sup> en el año 2001 en un clima de efervescencia de organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos<sup>21</sup> concedores de los avances que en la materia se habían producido en otras partes del orbe mundial; toda vez que muchos de ellos se habían formado profesionalmente en universidades extranjeras, y por otro lado, las exigencias de organismos internacionales de que México contara con el mínimo de mecanismos para el combate contra la corrupción, a fin de garantizar

19 Referencia a la dictadura del General Porfirio Díaz Mori, quien gobernó México de (1876 a 1880 y de 1884 a 1911).

20 El ahora conocido como Grupo Oaxaca no surgió con ese nombre ni se constriñe a una organización formal. Se trata de un fenómeno inédito de movilización de opinión pública que tuvo su punto de inflexión con la realización del Seminario Nacional "Derecho a la Información y Reforma Democrática" convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo de 2001 en Oaxaca, Oaxaca. Una vez que el Grupo empezó a incidir en la opinión pública para gestionar el tema del Derecho a la Información en su vertiente de Derecho de Acceso a la Información Pública, surgió el imperativo de las denominaciones. Como respuesta a ello, fue la periodista Ginger Thompson, corresponsal del New York Times, quien por primera vez denominó la movilización emergente como Grupo Oaxaca a partir del lugar en que se realizó el encuentro académico, que dicho sea de paso no tenía ni pública ni privadamente el propósito de articular una expresión deliberativa como la que ha llegado a alcanzar hasta los tiempos que corren. Desde luego que tampoco se trata de una iniciativa de oaxaqueños y menos de un proyecto financiado por el gobierno de Oaxaca.\*ESCOBEDO Juan Francisco, "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información," *Derecho Comparado de la Información* No. 2, julio-diciembre de 2003.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/2/art/art3.pdf>, (Consultado en fecha 09 de abril de 2010). p. 71.

21 La Comisión Técnica del Grupo Oaxaca está constituida por Roberto Rock, director general adjunto editorial del Universal, Miguel Bernardo Treviño del Grupo Reforma; Jenaro Villamil de la Jornada; Luis Salomón, coordinador editorial de El Informador de Guadalajara y representante de la Asociación de Editores de los Estados; Juan Francisco Escobedo, coordinador de la maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana; Ernesto Villanueva, coordinador del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información; Issa Luna Pla, investigadora del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información, Salvador Nava Gomar, coordinador de la maestría en Derecho Constitucional y Democracia de la Universidad Anáhuac del Sur y Jorge Islas de la UNAM y asesor jurídico de Canal Trece y Miguel Carbonell del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Ibidem*, p. 73.

la inversión de estos en los sectores productivos de éste.

La Dra. Issa Luna Pla, miembro fundador del Grupo Oaxaca opina: “El movimiento por el Derecho de Acceso a la Información en México es la historia de una movilización social que trasciende todas las esferas con el aumento de sus miembros y, como bola de nieve cuesta abajo, toma fuerza para lograr una transformación radical en el país”<sup>22</sup>.

Fue así como de los trabajos realizados por esta concentración de intelectuales nació la llamada Declaración de Oaxaca, un día 24 de mayo de 2001, la cual establecía crear una ley que recogiera los siguientes puntos:

1. Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado, le pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.
3. Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite.
4. Establecer con claridad un capítulo de excepciones y asegurarse que éstas sean mínimas.
5. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad, y
6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información”<sup>23</sup>.

22 LUNA Pla, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, IJ-UNAM, México 2009, p. 47.

23 ESCOBEDO, Juan Francisco, *op. cit.* p. 74.

Este proyecto fue presentado para su discusión a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en fecha 11 de octubre de 2001<sup>24</sup>, para finalmente en el mes de abril de 2002 ser aprobado por unanimidad de votos de ambas Cámaras Legislativas la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, misma que fue promulgada un 10 de junio de 2002. Estableciéndose en ella el primer órgano garante en la materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la Administración Pública Federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información.

En este orden de ideas, cinco años después el 20 de julio de 2007, se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición al artículo 6° constitucional, para incluir al Derecho de Acceso a la Información como Garantía Constitucional en México, propuesta que recogió la aspiración de que las instituciones, principios y mecanismos que garanticen el Acceso a la Información Pública, de manera universal, confiable y sencilla; cuenten con condiciones legales que garanticen el Acceso de ésta por parte de la ciudadanía, en todo el país.

La anterior adición se vio robustecida tan solo cuatro meses después, con la reforma constitucional al mismo artículo 6° constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, que elevó a rango constitucional el derecho de réplica en materia de Derecho de Acceso a la Información.

---

24 LELO DE LARREA, Alejandro y TEHERÁN Jorge, Avalan 5 partidos el proyecto informativo de grupo Oaxaca, Periódico el Universal. México, Jueves 06 de diciembre de 2001. [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=73297&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=73297&tabla=nacion) (Consultado en fecha 12 de abril de 2010).

El movimiento social de la Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la información, fue “una visión de trabajo en equipo (presidente, activistas, medios y legisladores), pero desde una mirada de la acción social, que en el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información mexicana creó un caso paradigmático en la vida legislativa nacional”<sup>25</sup>.

De lo anterior podemos concluir que el proceso de *glasnostización* del Estado Mexicano, mismo que ha ido contra viento y marea estableciendo una cultura de Transparencia, Rendición de Cuentas y del Derecho de Acceso a la Información como una *garantía constitucional*, no ha sido un triunfo de gubernamental o de partidos políticos; si bien es cierto, pragmáticamente hablando los órganos legislativos tanto federal, como de las entidades federativas, han establecido sus respectivas leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que han adoptado el Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno, órganos constitucionales autónomos, órganos autónomos y tribunales administrativos, no ha sido un esfuerzo gestado al interior de éstos, sino que ésta gran conquista que sin duda históricamente hablando será valorada por las futuras generaciones como la primer gran conquista en materia de Derechos Fundamentales en el México del siglo XXI, tanto que sus mecanismos jurídicos para hacer exigible este Derecho por parte de la sociedad, han sido elevados al grado de *garantía constitucional*; sino que su historia como lo hemos visto es la expresión de acontecimientos internacionales en pro de los derechos fundamentales y del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, así como de una larga

25 LUNA PLA Issa, op. cit

lucha generada en nuestro país desde los años 70's con pioneros en la materia como Sergio López Ayllón, así como Ernesto Villanueva, Issa Luna Pla, John M. Ackerman Rose, Miguel Carbonell, Federico Reyes Heróles, José Woldenberg, Ciro Murayama, Irma Sandoval, Pedro Salazar Ugarte y de otros actores académicos, de la cultura, el arte y de la sociedad civil que han aportado su esfuerzo, lucha y pensamiento al combate de la opacidad gubernamental, las políticas mordaza y a la evolución de las instituciones democráticas, una gesta que aún hoy continúa; por ello es que el análisis histórico de estos hechos resulta fundamental, en una sociedad inmersa en un proceso mundial de globalización donde los encuentros y desencuentros generados por los regímenes gubernamentales en turno, originen que en ocasiones la vida se le haga cotidiana al ciudadano, resulta necesario este tipo de análisis y reflexiones a fin de no olvidar la gesta por transparentar la función pública.

#### CAPÍTULO 4. Transparencia

La actual configuración de los distintos gobiernos del orbe mundial en su constante proceso evolutivo, ha demostrado la necesidad de replantear los alcances y metas de éstos. Si bien es cierto, nuestro país se encuentra rezagado evolutivamente hablando con respecto a otros sistemas de gobierno en sus distintas esferas y niveles gubernamentales; también es cierto, que el replanteamiento de la función pública en todas sus variables, resulta ser un proceso urgente a nivel global.

El día primero de octubre de 2008 el Senado Norteamericano aprobó con una mayoría de 75 votos

contra 25<sup>26</sup>, el plan emergente de rescate económico de nuestro vecino del norte. El motivo, una crisis económica mundial, que desde el punto de vista de la política económica del orbe resulta ser la más severa desde la gran depresión del año 1929 que asolara al mundo entero con la caída de la Bolsa de Valores de Wall Street, hoy existen factores en común entre ambas crisis históricas que son causa del endeudamiento público.

Por un lado la falta de previsión de industriales de los grandes emporios comerciales y por otro, el abuso derivado de la corrupción gubernamental para promover inversiones sectoriales, en las cuales el gobierno no tiene la capacidad económica para solventar, tal es el caso del contubernio perverso entre hipotecarias, bancos, calificadoras y gobierno.

Y ¿quién debiera regular pragmáticamente este tipo de actividades? Históricamente los gobiernos emanados de democracias representativas, han carecido de la ética en sus servidores públicos, quienes a toda costa, por el hecho de generar algún beneficio o privilegio particular de índole económico o político para si mismos, han olvidado a toda costa los valores que deben permear en el gobierno en virtud de la *Teoría del Contrato Social*, dada a conocer en el llamado siglo de las luces por Juan Jacobo Rousseau, que debe reinar en toda sociedad que se jacte de ser democrática, uno de esos valores trascendentales, es la institución *protodemocrática* de la Transparencia.

Afortunadamente en 1932, gracias a la visión de

26 [www.intereconomia.com/es/informacion\\_financiera/claves/20081002301crisis\\_plan\\_aprobado\\_senado\\_estados\\_unidos.html](http://www.intereconomia.com/es/informacion_financiera/claves/20081002301crisis_plan_aprobado_senado_estados_unidos.html) (Consultado en fecha 01 de octubre de 2008).

[www.intereconomia.com/es/informacion\\_financiera/claves/20081002301crisis\\_plan\\_aprobado\\_senado\\_estados\\_unidos.html](http://www.intereconomia.com/es/informacion_financiera/claves/20081002301crisis_plan_aprobado_senado_estados_unidos.html) (Consultado en fecha 01 de octubre de 2008).

Roosevelt con su política del New Deal inspirada en el Keynesianismo, se pudo sortear dicha crisis mundial.

De lo anterior debemos advertir que si la crisis de 1929 supuso el principal golpe a la economía capitalista, la crisis actual obedece al mayor golpe de la economía neoliberal y globalizadora, generada por una usencia de Transparencia en la gestión pública.

En México la tendencia de los últimos gobiernos federales ha sido en la tesitura de revertir esta situación, para muestra basta ver la apertura que ha tenido el aparato estatal al fortalecer el Acceso a la Información Pública Gubernamental e incentivar la cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas, termómetros importantes para tratar de medir el aumento o descenso de la corrupción en el gobierno.

A nivel de entidades federativas el avance ha sido lento, pero paulatinamente empieza a haber una tendencia inspiradora a seguir, bajo este proceso de mejora gubernamental, el reto sin duda alguna es en el nivel municipal, siendo éste la forma de gobierno más cercana a la gente, que definido por el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Mexicano, luego entonces si no se fomenta la cultura de la Transparencia de la función pública en la demarcación gubernamental donde cotidianamente la ciudadanía realiza sus actividades cotidianas y productivas, difícilmente ésta podrá permear en el grueso de la sociedad mexicana.

Pero después de este breve análisis, aún sigue

persistiendo la pregunta: ¿qué es la Transparencia?, en este sentido Rodolfo Vergara establece lo siguiente: “Cuando hablamos de transparencia en el gobierno nos referimos a organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. Cuando pedimos que el gobierno sea transparente, estamos solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad”<sup>27</sup>.

De lo anterior debemos advertir que transparentar un Estado; es decir, abrir totalmente el panorama funcional de la gestión gubernamental de los entes investidos de poder público, a través de la Información que generan estos en el desempeño de sus actividades y poniendo ésta a disposición del elemento población los indicadores, cifras, ordenamientos y desarrollo de actividades y programas derivados de las *políticas públicas*, que en ejercicio de la obligación constitucional de planeación democrática llevan a cabo; esta Información en una sociedad donde el desarrollo de la tecnología permite el establecimiento de medios de comunicación masivos, permea hacia la ciudadanía con la finalidad de difundir los cometidos de estos organismos públicos. En esta tesitura si el carácter público de estos organismos obedece a su establecimiento por parte del Estado, para cumplir con un mandato constitucional y legal, basado en el interés de la colectividad; luego entonces, también lo será la información que estos generen.

27 VERGARA, Rodolfo, “La Transparencia como problema”, número 8 de la Colección Cuadernos de Transparencia, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información, México 2007. p. 9.

Jacqueline Peschard opina que “la transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia”<sup>28</sup>.

De lo anterior podemos advertir que desde la creación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, se estableció la obligación de que los Sujetos Obligados por ésta Ley, contaran en sus portales web institucionales con un Catálogo de Información Pública de oficio, que es toda aquella información que de manera obligatoria debe encontrarse de manera permanente en este medio interactivo, así como irse actualizando periódicamente ésta Información Pública de oficio obedece a transparentar la gestión pública del ente gubernamental, siendo de lo más diversa, ya que recoge tanto los estados financieros de la entidad pública, marco normativo, directorio de servidores públicos, adquisiciones, catálogo de beneficiarios, catálogo de percepciones de los servidores públicos; solo por citar algunas obligaciones, ésta publicación de información lejos de tratar de contener la recepción de solicitudes de Acceso a la Información Pública, representa una ventana importante para tener un panorama de como se encuentra

28- PESCHARD, Jacqueline, “Transparencia y Partidos Políticos”, número 8 de la Colección Cuadernos de Transparencia, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información, México 2007. p.12.

trabajando la dependencia.

Sin duda la implementación de herramientas como las denominadas tecnologías de información, han propiciado que la ciudadanía tenga un mayor Acceso a la Información de las entidades gubernamentales en los tres niveles de gobierno; si bien es cierto, es una obligación de las entidades brindar esta Información Pública de manera permanente, en la realidad podemos darnos cuenta de que sigue existiendo distintos criterios de clasificación de información, toda vez que información que por un Sujeto Obligado es brindada a través de su portal web con toda amplitud y sistematización, en otros es mostrada sin sistematizar, sin estructura lógica, únicamente con datos fríos que no reflejan el devenir institucional, de manera nebulosa, no tan transparente como debiera ser.

Y esto justamente por los distintos criterios de clasificación, por ello es que una propuesta que resulta necesaria y que más adelante de la presente investigación habrá de ser desarrollada puntualmente, es la necesaria autonomía constitucional del IFAI, para que siendo máxima autoridad en materia de transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública Federal, se establezca lineamientos o criterios de clasificación de información lo más uniforme posibles.

Una realidad social que es innegable es que gran parte de México sigue siendo rural y los medios de comunicación no han podido penetrar de manera total en dichas comunidades, es más, existen poblados en los que ni siquiera servicio de telefonía o luz tienen, en ese entendido surgen los cuestionamientos ¿cómo propiciar la Transparencia Gubernamental en municipios en los que ni

quiera cuentan con un portal web institucional?, ¿cómo llevar la cultura de la Transparencia Gubernamental a comunidades en las que no cuentan con medios interactivos de comunicación como el internet?.

En este sentido para lograr transparentar totalmente al Estado mexicano en todos sus niveles gubernamentales resulta preponderante que los órganos garantes en la materia se apoyen en instituciones como los comisariados ejidales, las delegaciones municipales, las oficinas municipales del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), sólo por citar algunas, a fin de incentivar la difusión de ésta obligación gubernamental y tener cada vez más a una población más informada en cuanto al quehacer gubernamental.

## CAPÍTULO 5. Rendición de Cuentas

Otro de los conceptos más estudiados por la Ciencia Política, el Derecho, la Economía, y las Ciencias Sociales, en los últimos veinte años ha sido en torno a la Rendición de Cuentas. Sin duda uno de los textos más importantes en relación a este tema que constantemente ha sido punto de partida de los todavía pocos estudiosos del Derecho de la Información en México<sup>29</sup>, es el ensayo de Andreas Schedler titulado “*Conceptualizing Accountability*” del año 1999, y es justamente el segundo vocablo en inglés el que sin tener un término preciso de equivalencia en castellano, con frecuencia “se traduce” como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad.

29 Sobre todo, si tomamos en cuenta que el desarrollo en el estudio de ésta materia se ha ido desarrollando paulatinamente desde el año 2002, con la creación de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, lo cual no obstante el gran interés en la materia, a la luz de siete años de la creación de dicha ley, todavía los estudios realizados al respecto son pocos a comparación de otras ramas del conocimiento jurídico - político que han tenido un desarrollo vertiginoso.

Sin embargo la traducción más cercana es la Rendición de Cuentas<sup>30</sup>. En este orden de ideas el autor establece que la Rendición de Cuentas como ejercicio, involucra dos postulados fundamentales:

1. Es obligación del político o de los funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público.
2. Es derecho del gobernado recibir información por parte de la clase gobernante para fiscalizar personal o públicamente el ejercicio de poder.

Luis F. Aguilar comenta que “Rendir Cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino social y jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de Información obligada (no opcional) y de Información sobre el cumplimiento de la responsabilidad. En su opinión, hablar de Rendición de Cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. Rendir Cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades”<sup>31</sup>.

De lo anterior se desprende que la Rendición de Cuentas por parte de la autoridad es una responsabilidad obligada, rompiendo con esa visión “patrimonialista” de que la Información generada dentro del ejercicio público es del ente que la genera, sino por el contrario, ésta le pertenece a la gente, ya que es el elemento población, el que a través de sus contribuciones paga el sueldo de los servidores

30 SHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, No. 3 de la Serie Cuadernos de transparencia, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2007. p. 11.

31 UGALDE, Luis Carlos, “Rendición de cuentas y Democracia.” El caso de México, No. 21 de la Serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Editado por el Instituto Federal Electoral, México 2008. p.p. 12 y 13.

públicos y mantiene por medio del presupuesto asignado al organismo gubernamental que genera la Información en ejercicio de sus funciones.

Por lo que siendo una Obligación, ésta no puede, ni debe, encontrarse a discusión y mucho menos si la omisión de informar conlleva a responsabilidades o sanciones de cualquier índole, en contra de los servidores públicos que omitieron el transparentar dicha Información.

De este modo la expresión “Rendición de Cuentas” supone una Obligación a cargo de las autoridades del Estado, bajo la cual deben informar a los gobernados respecto del desarrollo, metas, objetivos alcanzados y demás resultados de su Administración, a efecto de que éstos se encuentren en aptitud de valorar el desempeño de aquellas y, en su caso, aprobar o desaprobar su gestión.

Dicho principio encuentra su fundamento legal en el artículo 4, fracción IV de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, cuando dispone que sea objetivo de ésta:

“...IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados”<sup>32</sup>

Con el fin de cumplir con esta regla, dicho cuerpo legal en sus artículos del 7 al 12, establece una serie de obligaciones a cargo de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, consistentes en la puesta a disposición del público para su consulta y acceso, la información

<sup>32</sup> Fracción IV, Artículo 4, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

referente a sus funciones diarias, presupuestos, operaciones, personal, salarios, servicios que prestan, marco normativo que les rige, entre otras.

Por otro lado aunque para Luis Carlos Ugalde, “desde la época del Constituyente de 1917 se usa el término rendir cuentas para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones”<sup>33</sup>. La realidad histórica de México ha demostrado como el arribo a la tierra prometida de la Rendición de Cuentas, pese a su establecimiento constitucional en el año de 1977 en el Artículo 6º, había sido letra muerta ya que se carecían de los mecanismos jurídicos para hacer exigible esta Obligación gubernamental.

Así fueron pasando Administraciones de Gobierno, y en el concierto de las naciones México veía tristemente como se encontraba rezagado en esta materia, frente a otras naciones que ya tenían una tradición en la fiscalización del quehacer público por parte de la ciudadanía, como algunas iban empezando y como otras se cuestionaban si realmente se estaba cumpliendo con esta obligación, y muestra de ello fue el caso *Watergate* en nuestro vecino país del norte, donde la vulneración a este postulado democrático a través de actos de corrupción, llevó a la salida de un Jefe de Estado bajo un ambiente de desprecio del que no se tenía memoria.

Y así llegaron los tiempos en los que la soberbia, el abuso del poder, el nepotismo y la deshonestidad de una clase gobernante que había creado una verdadera oligarquía en nuestro país, con vicios como el gobierno de partido hegemónico, corporativismo de Estado, nacionalismo

33 UGALDE, Luis Carlos, op. cit, p. 9.

revolucionario de corte chauvinista, por citar algunos, permitió encuentros y desencuentros que originaron el arribo de otras fuerzas políticas a la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno, y al interior de los órganos legislativos, ello dio paso a cuestionar con mayor apertura la labor de los entes de gobierno, no sólo los tres órganos primarios de carácter constitucional, sino también los órganos constitucionales autónomos, organismos autónomos y tribunales administrativos sobre el ejercicio de su labor pública, lo anterior con miras a sanear la función pública a través de políticas y mecanismos jurídicos, administrativos y electrónicos para transparentar la Rendición de Cuentas de dichos entes gubernamentales.

Es importante destacar que si bien es cierto, en un principio las propuestas de la Sociedad Civil organizada como el caso del Grupo Oaxaca del cual ya hemos hablado, giraron no sólo en torno a la institucionalización pragmática del Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental, en el mismo sentido también lo fue la Rendición de Cuentas. Sobre ésta última en un inicio hubo un halo de principal interés respecto a las finanzas del Estado, rubros como los ingresos, egresos, presupuesto autorizado y la forma en la cual era ejercido éste, fueron de una especial atracción para la sociedad, aunque al paso del tiempo la población se ha ido percatando que la Rendición de Cuentas ofrece otras bondades informativas, es una oportunidad de acceder a nuevas oportunidades como programas de diversas índoles, conocer el marco de acción de los organismos públicos, conocer sobre el ejercicio de las políticas públicas de los diversos sectores, conocer sentencias o decisiones importantes, votaciones de asuntos de trascendencia

nacional o local, estadísticas e informes de evaluación de actuaciones, sólo por mencionar algunas. Muestra de lo anterior, ha sido la implantación a través de portales de internet institucionales la obligación de transparentar la llamada Información Pública de oficio que genera el Sujeto Obligado.

La labor no ha sido fácil, aún se tiene resistencia cual estigma recalcitrante de oponerse a la apertura de la función pública por diversos actores políticos o servidores públicos, que consideran a la Rendición de Cuentas como un capricho de modernidad pasajera. Lo que no se ha dado cuenta es que la Rendición de cuentas es un triunfo de la ciudadanía, no será nunca una moda, sino debe de constituirse en una cultura de civilidad y madurez de la clase gobernante, y siendo tarea irrenunciable por parte del elemento población, parte integrante de este binomio social, el exigirla, ejercerla y arraigarla como una práctica permanente en el devenir institucional de nuestro país.

## CAPÍTULO 6. Derecho de Acceso a la Información

En el año de 1948 con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aparece el concepto de Derecho a la Información, éste nació como respuesta a los conceptos de Libertad de Expresión, o de Imprenta, que resultaban insuficientes para comprender y dar respuesta a la amplia y compleja actividad informativa.

Es en su Artículo 19 que a la letra dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras,

por cualquier medio de expresión<sup>34</sup>, de lo anterior se desprenden el cúmulo de derechos que integran el contenido del Derecho de Acceso a la Información. Estos derechos son: Derecho a no ser molestado a causa de las opiniones; Derecho a investigar opiniones; derecho a recibir informaciones; Derecho a recibir opiniones; Derecho a difundir informaciones y Derecho a difundir opiniones.

De lo anterior podemos inferir un conjunto de tres facultades interrelacionadas –difundir, investigar y recibir–, información agrupada en dos vertientes, a saber:

- a) El Derecho a Informar.
- b) El Derecho a ser Informado.

Por su parte Manuel Sánchez Areal, entiende el Derecho a la Información como “una disciplina jurídica, que nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un Derecho Natural del Hombre, define así a este derecho como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del Derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos notorios”<sup>35</sup>.

De lo anterior se desprende que el Derecho a la Información conlleva la facultad que tiene toda persona, incluyendo a las personas jurídico colectivas, para acceder a la Información Pública generada, o en poder de entes que realizan una función pública.

34 <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

35 HERMOSILLO Marín, GÓMEZ Rogelio y HERERA Meraz, Christian, *Gobierno bajo la lupa*, Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información. Editado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social, México D.F. 2008, p. 32.

Actualmente el Derecho a la Información, o lo que de manera pragmática engloba lo que es el Derecho de Acceso a ésta, constituye por sí mismo una rama relativamente nueva de la disciplina jurídica, con respecto a otras que son consideradas ya como clásicas dentro del Derecho. Al respecto Ernesto Villanueva considera el Derecho a la Información como una “rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulen los alcances y los límites del ejercicio en las libertades de expresión y de información a través de cualquier medio”<sup>36</sup>.

Es así que si bien es cierto, el Derecho a la Información es una disciplina jurídica joven dentro del amplio mundo jurídico, su origen radica en el Derecho Constitucional y de Derechos Humanos que comprende entre otras cosas el estudio y tutela del Derecho a la Imagen Propia, Derecho a la Intimidad y la Vida Privada, el Derecho en Internet, Derecho de la Radio, Televisión y Cinematografía, Derecho de Imprenta, Expresión, Deontología Informativa y Ética Periodística, Secreto Profesional del Periodista y el llamado Derecho de Acceso a la Información.

En este orden de ideas y aunado al desarrollo de las llamadas “Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” (TIC), a nivel mundial se ha extendido la ideología a favor del Acceso a la Información Pública gubernamental en virtud de recursos multimedia, que son aquellos mecanismos que están compuestos principalmente de imagen, audio y video. “Fue así que en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), los pueblos del mundo reunidos en Túnez del 16

36 VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión*, Editorial Fragua. México 1999, p, 10.

al 18 de noviembre de 2005, reiterando su apoyo a la *Declaración de Ginebra* y al *Plan de Acción* adoptados en la primera fase de la *Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información* celebrada en Ginebra en el año 2003, emitieron el denominado: “Compromiso de Túnez” y en cuyo numeral 10 establece: “Reconocemos que el acceso a la información y el intercambio y la creación de conocimientos contribuyen de manera significativa a fortalecer el desarrollo económico, social y cultural, lo que ayuda a todos los países a alcanzar las metas y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, en especial los de la *Declaración del Milenio*. Este proceso se podrá mejorar si se eliminan las barreras que impiden el acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la información”<sup>37</sup>.

El ejercicio y tutela del Derecho a la Información en nuestro país es relativamente nuevo, ya que a partir del la promulgación y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación un 12 de junio de 2002, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, misma que garantiza el Derecho de todo gobernado a solicitar, Recibir y Acceder a la Información que generen ó posean los órganos del Estado. Así como el Reglamento a esta Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 11 de junio de 2003.

Es de resaltar que paulatinamente al interior de las entidades federativas, la cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas ha ido teniendo una resonancia clara por parte de la sociedad, con la promulgación de sus leyes y reglamentos en la materia, así como el establecimiento de sus órganos garantes en materia de

37 TÉLLEZ VALDÉS, Julio, *Derecho Informático*, Editorial Mc Graw Hill, México 2009, p.312. 37

## Derecho de Acceso a la Información.

Uno de los hechos fundamentales que incorporan estas legislaciones respectivamente, radica en la regulación del Derecho de Acceso a la Información Pública a través de mecanismos jurídicos bien establecidos. En que se establecen organismos garantes especializados en la materia, para establecer los lineamientos del procedimiento de Acceso a la Información Pública, Protección, Acceso y Corrección de Datos Personales, tutelar a través de sistemas electrónicos dichos procedimientos, y resolver cualquier controversia suscitada por la negativa de brindar información solicitada por una persona sea física o jurídico colectiva a una entidad gubernamental.

Es así como nace el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y en el caso de las entidades federativas los institutos, comisiones y demás órganos garantes en la materia, algunos como organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal y Estatal, respectivamente, no sectorizados, con personalidad jurídica y patrimonios propios, en un inicio.

Ya que poco a poco son cada vez más los Órganos de Transparencia y Acceso a la Información que a nivel de entidades federativas han ido obteniendo su autonomía constitucional, situación que les ha permitido constituirse en Máximo Órgano en Materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Derecho de Acceso a la Información Pública para todos los sujetos obligados por sus respectivas legislaciones de Transparencia y Acceso a la Información Pública, situación que ni el mismo IFAI ha podido superar a nivel federal.

En esta tesitura las leyes de Transparencia y el ejercicio de las obligaciones nacientes de las normatividades en comento por los llamados Sujetos Obligados y los órganos de Transparencia de los Órganos Constitucionales primarios del Estado, órganos constitucionales autónomos, órganos autónomos y tribunales administrativos, se fue extendiendo paulatinamente a nivel federal y en cada una de las entidades de la República en lo concerniente a su régimen interior, incluyendo a los Ayuntamientos.

## CAPÍTULO 7. Postulados finales

Como ha quedado expuesto, el proceso de *glasnostización* del Estado Mexicano ha significado una lucha social por la implantación de las instituciones *protodemocráticas* de la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Acceso a la Información Pública; mismas que para el caso emblemático de la extinta URSS y México, particularmente hablando, surgió como una aspiración por transparentar al Estado, situación que en ambos casos se trataba de un Estado con gobierno de partido hegemónico, partido producto de movimientos revolucionarios emblemáticos en la primera década del siglo XX, que poco a poco se fueron apartando de los ideales del movimiento revolucionario y de las aspiraciones sociales que lo originaron, lo que le permitió a una camarilla el arribo al poder y perpetuarse en él, así como de gobiernos en donde la corrupción, la intolerancia y la imposición desmedida, dieron paso a un constante freno de los Derechos Fundamentales, de la Libertad de Expresión y la construcción de una cultura política sustentada en el miedo y la represión social. La diferencia entre uno y otro sistema fue que el proceso de *glasnostización* que en uno significó el derrocamiento del Partido y Gobierno en turno, así como un verdadero

cambio en el sistema político, jurídico, económico y social en el caso de la URSS, mientras que para el caso mexicano significó el cambio de administración del partido hegemónico a nivel presidencial, pero el cumplimiento de las tan anheladas promesas de campaña del que a la postre sería el presidente del llamado “gobierno del cambio” no se cumplieron, ya que muy nuestro pesar las mismas formas de hacer política acuñadas por el partido hegemónico, fueron adoptadas por el partido del gobierno entrante, quizás la más emblemática fue la incapacidad de éste para separarse de los dictados de su propio partido y viceversa, perdiendo ambos la oportunidad histórica de asumirse cada uno como organismos diferentes y con fines distintos, lo que realmente hubiera sido un triunfo político sin precedentes.

Hoy en día ha habido algunas voces, entre las que destaca la ius historiadora María del Refugio González catedrática de la UNAM, quien considera que la creación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, fue un producto del Estado para tratar de legitimar al gobierno presidencial que ganó las elecciones en el año 2000; a lo que yo considero que quizás sí tuvo ese efecto legitimador, pero lo que es innegable es que las raíces que llevaron al previamente estudiado Grupo Oaxaca a proponer la creación de la Ley en comento, datan del movimiento estudiantil de 1968, del llamado jueves de *corpus* de 1971, de las denuncias de fraude electoral de 1988 y de hechos históricos como el levantamiento del EZLN en 1994, el homicidio de Luis Donaldo Colosio Murrieta, de José Francisco Ruiz Massieu, los casos controvertidos de Acteal y Aguas Blancas, el llamado “error de diciembre”, solo por citar algunos hechos que analizados bajo la óptica actual,

fueron permitiendo el fortalecimiento de la Libertad de Expresión en la actividad periodística, no olvidando que un sector importante; más no el único, en la conformación del Grupo Oaxaca fueron justamente periodistas.

En este entendido, lo que no deberíamos deslegitimar es el movimiento por transparentar (*glasnostización*) al Estado mexicano. Debemos disipar la idea de que la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Derecho de Acceso a la Información Pública, es una moda sexenal, un programa gubernamental o una bandera política de tal o cual partido; estas instituciones van más allá, constituyen la expresión de un Estado que desea conquistar plenamente una vocación garantista, mientras que a nivel ciudadano deben llegar a ser una auténtica e indiscutible forma de vida.

Sin embargo, a tres años de la reforma al artículo 6° constitucional, donde históricamente se establece el reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información, el *Principio de Máxima Publicidad*, la obligación de establecer procedimientos expeditos para el acceso a la información que generan los organismos públicos en el ejercicio de sus funciones, la creación de organismos garantes independientes y especializados que velen por el reconocimiento del Derecho en referencia y de la *Transparencia y Rendición de Cuentas de los llamados Sujetos Obligados* y la publicación de indicadores de desempeño de éstos, sólo por citar algunos; hoy en día estas instituciones se ven seriamente amenazadas, apenas el mes de enero de 2010, el actual Secretario de Gobernación, expresó que al interior de la dependencia que él dirige se analiza la posibilidad de realizar reformas a la actual *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la*

*Información Pública Gubernamental*, en el sentido de crear un órgano que hiciera las veces de ente jurisdiccional de alzada, en donde puedan recurrirse por los Sujetos Obligados de la Administración Pública Federal las resoluciones dictadas por el Instituto Federal de Acceso a la Información en Recursos de Revisión, o bien, dotar de esta facultad al actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; lo anterior representa un atentado a la Transparencia y Acceso a la Información en nuestro país, ya que se perdería completamente la naturaleza jurídica de organismo garante en la materia del IFAI, imponiendo absurdamente un Juicio Contencioso Administrativo, que paradójicamente en algunas entidades federativas ha sido superada esta figura en lo referente a la materia de Acceso a la Información Pública.

Esta figura emularía lo que sucede actualmente en la entidad federativa de Campeche en donde la legislatura de dicho Estado de la República Mexicana, aprobó que todas las dependencias del gobierno que no quieran dar a conocer la Información que tengan en su poder y que la Comisión de Transparencia de Campeche les haya ordenado difundir, puedan recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado para revertir las medidas dictadas por del órgano encargado de velar por la Transparencia.

Ambos casos, refieren una violación a lo establecido por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en la *fracción IV, del artículo 6°*, que refiere “procedimientos de revisión expeditos, sustanciados ante organismos especializados e imparciales”, ya que si sumamos el tiempo de atención a una solicitud de Acceso a la Información que tiene que pasar por el plazo

legal para su atención, el plazo legal para recurrirse la respuesta dictada por el Sujeto Obligado, el plazo para que éste interponga su informe justificado ante el órgano garante, el plazo legal que el órgano de Transparencia dicte su resolución de Recurso de Revisión, el plazo para recurrir dicha resolución ante el órgano jurisdiccional competente, el plazo que tiene el juzgador para resolver la controversia planteada y si a eso le sumamos todavía los plazos y resolución de una demanda interpuesta por el solicitante ahora Quejoso en un juicio de Amparo Directo interpuesto ante la justicia federal, estaríamos hablando que en el mejor de los casos, si es que el solicitante gana el procedimiento antes descrito, tendría que esperar de seis meses a un año, para poder obtener del Sujeto Obligado la información requerida, cuando quizás en ese tiempo se haya disipado la premura e importancia en la obtención de la Información Pública.

Otro hecho fatídico para la transparencia Mexicana, ha sido la negativa legislativa a la fecha, a fin de incluir a los Partidos Políticos como Sujetos Obligados Directos por las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tanto federal como de las entidades federativas, ya que éstas en la actualidad establecen que será a través de los Institutos Electorales, como habrá de solicitarse la información relativa a estos, este punto sin duda ha venido siendo debatido incesantemente desde la promulgación de la Ley de Transparencia Federal, en virtud del origen público del financiamiento de estos institutos, propuesta que aún no ha tenido la suficiente resonancia en los órganos legislativos.

Esto ha tenido influjo en la Transparencia justamente del órgano legislativo, ya que al solicitar a través de los

órganos de Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública de los cuerpos legislativos tanto federales como locales, en el caso particular de la Junta de Coordinación Política, órgano de decisión al interior de las cámaras legislativas en el país, se obtiene una negativa como solicitante para Acceder a la Información Pública generada por dicho ente, en virtud de que este órgano Legislativo se encuentra conformado por los coordinadores de los grupos legislativos o fracciones parlamentarias con representación al interior del cuerpo Legislativo, es decir Partidos Políticos, olvidándose de que su carácter como parte integral de un órgano constitucional de representación, siendo muy común la respuesta de la Unidad de Enlace o de Información, instando al solicitante a requerirla a través de los órganos de transparencia de los Institutos Electorales, lo que teje una telaraña procedimental absurda e innecesaria que entorpece las instituciones *protodemocráticas* analizadas en ésta investigación.

En el mismo sentido, otro tema ampliamente expuesto en distintos círculos académicos e intelectuales en el país, sin que aún haya tenido una resonancia importante, es el relativo a transparentar a las asociaciones sindicales, quienes también reciben presupuesto del erario público y que independientemente de las actividades gremiales reguladas por la Ley Federal del Trabajo que realizan en favor de sus sindicalizados, en la realidad política mexicana han abusado de su influencia, convirtiéndose en grupos de presión gubernamental, resabio del corporativismo estatal como fuente incesante de votos a favor del “partido hegemónico”.

Otro tema controvertido es el relativo a la completa autonomía constitucional de los organismos garantes

en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el país, tenemos el ejemplo del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, organismo que únicamente se encuentra facultado para emitir lineamientos de clasificación para los Sujetos Obligados, así como brindar capacitación, promover la cultura de Transparencia en la entidad y atender obviamente como un Sujeto Obligado más en Sonora, las solicitudes de Acceso a la Información Pública que le sean requeridas.

Dejándole al Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa, la facultad para conocer y resolver las controversias planteadas en el procedimiento de Acceso a la Información a través de la interposición de Recursos de Revisión.

Este caso hace recordar el acontecido en Querétaro que en 2008 su legislatura aprobó fusionar la Comisión Estatal de Información Gubernamental con la Comisión Estatal de Derechos Humanos ambas de la entidad, situación que propició una *acción de inconstitucionalidad* que en ese mismo año resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviendo la inconstitucionalidad de la reforma, sentencia cuya ponencia le fue asignada a la Ministra Margarita Luna Ramos, pronunciándose: “un instituto, sobre todo de acceso a la información, debe mantenerse de manera autónoma e independiente respecto de cualquier otra dependencia”<sup>38</sup>.

38 Extracto del contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 23 de septiembre de dos mil ocho. Ponencia presentada por la Ministra Margarita Luna Ramos, relativa a las Acciones de Inconstitucionalidad números 76/2008 y sus acumulados 77/2008 y 78/2008.

<http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/VerEstenograficas/2008/Septiembre/PL20080923.pdf> (Consultado en fecha 25 de agosto de 2010).

En esta tesitura el Instituto Federal de Acceso a la Información también necesita dar el paso siguiente, su largamente anhelada autonomía constitucional, lo que le permita constituirse como máxima autoridad en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública en el orden federal mexicano; es decir, para órganos constitucionales primarios, órganos autónomos constitucionales, órganos autónomos y tribunales administrativos; una reforma que sin duda venga a cohesionar nuestras instituciones *protodemocráticas* previamente analizadas; así mismo siendo necesario también el dotar de facultades legales a todos los órganos garantes de esta naturaleza en México para imponer sanciones a los funcionarios que se nieguen a cumplir las obligaciones legales que imponen las leyes de Transparencia mexicanas. Esto ha provocado que a nivel federal y en algunas entidades federativas los organismos garantes en la materia “queden reducidos al papel de un *ombudsman* de buena voluntad”. En esta tesitura surge una pregunta que queda flotando en el aire, si actualmente entidades de la República Mexicana como el Distrito Federal, el Estado de México, Chihuahua, solo por citar algunas, han logrado la plena autonomía constitucional de sus Órganos Estatales de Transparencia, ¿porqué a nivel federal no?.

Finalmente, resulta primordial el que se revise las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México, lo anterior a fin de establecer nuevos mecanismos para la elección de los Comisionados o Consejeros de los órganos garantes de la materia, ya que en nuestros días la designación de estos servidores públicos, se hace a propuesta del titular del Ejecutivo Federal, o bien, de las entidades que conforman la república, quedando la

decisión final en manos del Senado en el caso de los Comisionados al IFAI y en las Legislaturas Estatales en el caso de los Comisionados o Consejeros de las distintas Comisiones e Institutos encargados de velar por éstas instituciones *protodemocráticas*, situación que finalmente queda a discreción y negociación de los partidos políticos representados al interior de las cámaras, si por el contrario, se estudian nuevos mecanismos ciudadanos de Participación Social para que el pueblo designe directamente a los funcionarios ciudadanos a estos órganos y se apliquen, se estará dando la tan anhelada autonomía plena que reclaman estos entes gubernamentales.

Existe una acepción de Democracia dada por el fallecido maestro del exilio español Luis Recánsens Siches, considerándola como “una ley de forzosa gravitación de la vida social”, coincidiendo un servidor plenamente con ésta idea, la democracia no solo debe ser vista como la *Garantía Social* de que en un Estado se pueda concurrir a elecciones libres, para que el pueblo se brinde así mismo el gobierno que desea.

No, esa visión ya ha sido superada en los tiempos modernos la Democracia es la galaxia por la que circundan todas las actividades sociales, bajo un clima garantista que le permita a los habitantes de una comunidad el desarrollar a plenitud todas sus potencialidades.

Nada dentro de la actividad pública, debe estar fuera de la Democracia, pero esta Democracia más compleja, requiere de instituciones que le den génesis, vida, razón, filosofía propia y legitimidad; estas instituciones son las estudiadas instituciones *protodemocráticas* de

Transparencia, Rendición de Cuentas y Derecho de Acceso a la Información Pública, estas se ciñen a la Democracia no de manera aislada, sino que previamente pavimentan el camino por el que habrá de transitar la Democracia. Sin ellas, sencillamente no hay Democracia.

El proceso de *glasnostización* del Estado Mexicano, aún es un proceso inacabado, éste se sigue construyendo día a día; algunas de las ideas expuestas en este apartado requieren ser analizadas, debatidas, criticadas y complementadas a fin de poder ponerse en práctica, con ello estaremos acercándonos a la añorada Gobernabilidad Democrática, pero este proceso producto de un movimiento social colosal, necesita de la sociedad para seguir avanzando, demostrando con hechos como lo establece Miguel Carbonell, que “el cargo público más importante en una Democracia es el de ciudadano”.

Si la libertad es una condición inherente del espíritu humano, será trabajo de cada uno de los interesados en seguir gozando de ella, el que a doscientos años del inicio de la gesta de Independencia y del centenario del comienzo de la Revolución Mexicana, seguir impulsando que a la manera de José Vasconcelos: ¡Que por nuestra raza, que siga hablando el espíritu!

## FUENTES

## BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E. “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, número 7 de la Colección Cuadernos de Transparencia, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información. México 2007.
- BOBBIO, Norberto. “Democracia y Ciencias Sociales”, en *Política*, suplemento de El Nacional, junio 20 de 1991.
- ESTEINOU Madrid, Francisco Javier. *El Derecho de Acceso a la Información y la regulación de las industrias mediáticas privadas en el México del siglo XXI*, Editado por el Instituto de Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. Chetumal, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi. *Sobre los Derechos Fundamentales y sus Garantías*, Traducción de Miguel Carbonell, Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2006.
- GARCÍA-Pelayo y Gross Ramón. *Larousse Diccionario de la lengua Española*. Tomo II, Ediciones Larousse, México, 1987.
- HERMOSILLO Marín, Rogelio Gómez y HERRERA Meraz, Christian. *Gobierno bajo la lupa, Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información*. Editado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social. México D.F., 2008.
- LUNA Pla, Issa. *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*. IIJ-UNAM. México, 2009.
- MORLINO, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión,” Ponencia presentada en el Panel “Qualità della democrazia: quale interdisciplinarietà?”. En el *Segundo Congreso Anual de la Sociedad Italiana de Ciencia Política*, Trento 14-16 de octubre de 2003. Revista *Metapolítica* número 39, Enero-Febrero, 2005.
- PESCHARD, Jacqueline, “Transparencia y Partidos Políticos”. Número 8 de la Colección *Cuadernos de Transparencia*, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2007.
- RECÁSENS Siches, Luis. *Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2001.
- SHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, No. 3 de la Serie *Cuadernos de Transparencia*, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2007.

- TÉLLEZ Valdés, Julio. *Derecho Informático*. Editorial Mc Graw Hill. México, 2009.
- UGALDE, Luis Carlos. “Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México”. No. 21 de la Serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Editado por el Instituto Federal Electoral., México, 2008.
- VERGARA, Rodolfo. “La Transparencia como problema”, número 8 de la Colección Cuadernos de Transparencia. Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información. México, 2007.
- VILLANUEVA Villanueva, Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades de expresión*, Editorial Fragua. México, 1999.

## HEMEROGRAFICAS

- ACKERMAN, John M. *Transparencia: la hora de la verdad*. Editorial periódico La Jornada. México 11 de enero de 2010.
- CARBONELL, Miguel. *El vaso medio lleno*. Editoriales, periódico El Universal. México 31 de diciembre de 2009.
- CHABAT, Jorge. *Haití: cuando el Estado perece*. Periódico El Universal. 19 de enero de 2010, México D.F.
- LELO de Larrea, Alejandro y TEHERÁN Jorge. *Avalan 5 partidos el proyecto informativo de grupo Oaxaca*. Periódico el Universal. México, Jueves 06 de diciembre de 2001.

## ELECTRÓNICAS

- <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst15/CUC1515.pdf>
- <http://deltomate1.blogspot.com/2009/08/paises-mas-pobres-del-mundo.html>
- [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=861039](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=861039)
- <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/513251/Russia/38564/The-Gorbachev-era-perestroika-and-glasnost>
- <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/glasnost.htm>
- [http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZuA/\\_FeLIX\\_DE/TRIAS/\\_EUGENIO/VARGAS\\_LLOSA/\\_MARIO/MARSE/\\_JUAN/\\_ESCRITOR/PAZ/\\_OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul\\_1/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZuA/_FeLIX_DE/TRIAS/_EUGENIO/VARGAS_LLOSA/_MARIO/MARSE/_JUAN/_ESCRITOR/PAZ/_OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul_1/Tes/)
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>
- [www.intereconomia.com/es/informacion\\_financiera/claves/20081002301crisis\\_plan\\_aprobado\\_senado\\_estados\\_unidos.html](http://www.intereconomia.com/es/informacion_financiera/claves/20081002301crisis_plan_aprobado_senado_estados_unidos.html)

- <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/VerEstenograficas/2008/Septiembre/PL20080923.pdf>

II.  
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA  
INFORMACIÓN:  
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL  
DESACUERDO.  
EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SAN  
LUIS POTOSÍ A LA  
LUZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO SEXTO  
CONSTITUCIONAL

Tesis de investigación presentada  
para la obtención del grado de Maestría

## Introducción

De acuerdo con el desarrollo histórico de los procesos democratizadores en el mundo, es a partir de la segunda mitad de la década de los setenta cuando tuvo lugar el inicio de la tercera ola democratizadora (Huntington, 1991) en AL. Desde entonces se ha venido desarrollando un intenso y rico proceso de reforma política que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región<sup>1</sup>.

Las diversas democracias que se instauraron en la región comenzaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, que repercutieron invariablemente en un mayor nivel de estabilidad política. Sin embargo, a pesar de los avances evidentes, aún en éstos días diversos países latinoamericanos han tenido que lidiar con crisis de

<sup>1</sup> En la presente introducción no se pretenden discutir las visiones “transicionalistas” o de “democratización” ni aquellas connotaciones que implica la democracia en tanto “régimen político”, sin embargo algunas reflexiones paralelas sobre estos temas, en cuanto servirán para la argumentación teórica, se expondrán en los capítulos teórico-conceptuales.

diversa índole, entre las que se destacan crisis de representación, de participación y de gobernabilidad. Dicha agenda de reformas que acompañaron a la “tercera ola” en AL se caracterizó principalmente por un fortalecimiento de la institucionalidad democrática para la elección de representantes, transformaciones en el sistema de partidos políticos y, en algunos países, la inclusión de reformas de segunda generación que buscaron ampliar los márgenes de Participación Política de nuevos sectores de la ciudadanía en general. Y uno de los resultados visibles de esta evolución es el hecho de que hoy todos los países latinoamericanos celebran elecciones libres, en un ambiente de paz social y seguridad política (Orozco y Zovatto, 2008: XIX).

Sin embargo parece ser que estos esfuerzos democratizadores vinieron a fragmentar aún más a una sociedad que no contaba con una tradición participativa, es decir, una sociedad en la que imperaban las decisiones gubernamentales al margen de lo que los electores hubieran querido decidir al momento de delegar en ellos la responsabilidad de gobernarlos.

Para decirlo con claridad, los casos de AL —y México en particular— ilustran que la sola trasmisión pacífica del poder, vía la celebración periódica de elecciones libres, justas y competitivas, sigue sin resolver cuáles son los límites del poder, toda vez que se siguen privilegiando la convivencia simultánea de pautas de libre acceso al poder con escasa eficiencia o nulidad de mecanismos e instituciones que limiten su ejercicio<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> En términos de Guillermo O’Donnell, ausencia de agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de las instituciones estatales (1998a: 21).

Otra de las características de la expansión democrática de esta “tercera ola” es, de manera muy significativa, el incremento de las dudas relativas a la categorización de estos “nuevos regímenes” que se venían a instaurar en la región. Robert Dahl (1992, 1997) propuso una distinción por demás pertinente al utilizar, por un lado, un parámetro normativo para definir la Democracia como un tipo ideal, y por el otro, al realizar una tipología empírica para mensurar su congruencia respecto al tipo ideal: la *Poliarquía*<sup>3</sup>.

No obstante, tanto en AL como en México<sup>4</sup>, la instauración de la democracia no ha disipado numerosas dificultades institucionales que, ligadas al Estado de Derecho, lesionan la efectividad de las garantías civiles de sus respectivas sociedades<sup>5</sup>; un hecho que, a decir de Gerardo Munck (2003), pone en entredicho la efectividad de las democracias alcanzadas.

Si bien dicha situación ha permitido constatar que la libertad política puede guardar distintos y complejos equilibrios, se debe advertir, como indican Guillermo O'Donnell (1996) y Larry Diamond (2003), que el advenimiento y persistencia de la democracia en contextos que no se ajustan a los descritos por las teorías tradicionales del cambio de régimen, revela que existe un amplio campo de temas pendientes por estudiar si se desea que la promesa libertaria de la Democracia constituya una

3 En tanto criterio que conceptualiza empíricamente la democracia, la “lista de garantías institucionales” o variables empíricas que ayudan a otorgar el calificativo de “democrático” a un sistema, según Dahl la constituyen las libertades de asociación, expresión y voto, derecho de los líderes políticos a competir por apoyo y por votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencia (1997: 15).

4 El caso de México se encuentra ampliamente documentado por Manuel A. Guerrero (2004).

5 Entre las que destacan la aplicación diferenciada de la ley, abuso de autoridad, opacidad y secretismo de la información pública, entre otras.

conquista efectiva.

Siguiendo la referencia conceptual propuesta por Dahl, O'Donnell advirtió que las *poliarquías* “emergentes” sólo se las puede tipificar como democracias en la medida que cumplen criterios “prácticos” de la *poliarquía*, es decir, cuentan con elementos de *accountability* vertical (2000, 2004): por medio de elecciones libres y frecuentes los ciudadanos seleccionan políticos para el ejercicio de funciones públicas y, si al final del período su actuación no se estima satisfactoria, se los puede despedir del cargo, permitiendo el sistema a su vez la expresión política pública y autónoma, además de que se cuentan con fuentes alternativas a las gubernamentales de Información<sup>6</sup>. Para O'Donnell, desde su perspectiva, las nuevas *poliarquías* cumplen con esos criterios, pero nada más.

Hasta aquí la tipificación de estos nuevos regímenes como “democráticos” puede conducirnos a un error conceptual, ya que, por un lado, se da por descontada la presencia de un Estado formalmente institucionalizado, es decir, se supone la existencia de un Estado capaz de hacer cumplir el orden jurídico vigente de manera universal y, por otra parte, se reduce el proceso de democratización por la vía electoral dejando de lado otros aspectos igualmente fundamentales para la Democracia, como lo vendrían a ser mecanismos de *accountability* en su vertiente horizontal.

En términos expresados por O'Donnell las nuevas *poliarquías* pueden ser duraderas sin representar una amenaza de regresión al autoritarismo (1994:57), sin embargo, están todavía lejos de ser democracias

<sup>6</sup> Nótese que éste mecanismo no está exento de paradojas: por ejemplo, por medio de la elección se puede retirar de sus funciones a un buen gobernante, o por otro lado, se puede reiterar la persistencia de uno malo (MANIN, 1996: 230-231).

verdaderamente representativas e institucionalizadas, por lo que la categoría conceptual que propone la denomina “Democracia Delegativa”. La Democracia Delegativa se basa en la premisa de que la persona que gana la elección está autorizada para gobernar como se crea conveniente, estando limitado su poder por las relaciones informales de poder existentes y por el periodo constitucional del mandato (1994:57–58). En suma, estaríamos frente a una Democracia que, si bien podría ser considerada como tal basados en los criterios de la definición de *poliarquía*, presenta una serie de características que no permiten se la pueda considerar como una Democracia<sup>7</sup> verdaderamente representativa<sup>8</sup>.

Bajo este tenor de ideas podemos deducir que, si bien las “poliarquías emergentes” vienen a ser consideradas como democracias —aunque bajo criterios mínimos y reductivos al ámbito electoral—, esta categorización se concentra en la inclusión de la ciudadanía adulta al ámbito electoral en virtud de que se garantiza la celebración de elecciones limpias y frecuentes, delegando en alguien la vigilancia de los derechos de sus electores, lo que en la realidad ha llevado a que el ejercicio del poder por parte de los gobernantes sea independiente, apartándose e incluso ignorando las demandas de sus representados, gobernando solo o con un grupo técnico muy pequeño y cerrado de la manera en que estime conveniente<sup>9</sup>. En concreto, las “poliarquías emergentes” ponen de

7 Al menos no una democracia institucionalizada, en términos de lo expuesto en los párrafos que anteceden.

8 Para O'Donnell la idea de la representación, sin embargo, envuelve un elemento de delegación, ya que es a través de un cierto procedimiento, como las elecciones, por el cual una colectividad autoriza a una determinada persona para que hable por ellos y eventualmente los constriña a actuar conforme a las decisiones que han sido tomadas por ésta persona, en uso de la representación que se le ha conferido.

9 Un estudio excepcional sobre esta perversión del ejercicio del poder lo podemos encontrar en un breve pero revelador texto de Enrique Dussel (2006) para quien su ejercicio aislado por parte

manifiesto que los mecanismos verticales de Rendición de Cuentas no han sido suficientes para la institucionalización formal del tan ansiado Estado democrático en la región.

Hasta aquí, no obstante la necesidad imperante que enfrenta la Democracia actualmente en diversas partes del mundo de resolver situaciones de conflicto o malestar social (Mouffe, 1999: 11-25) podríamos estar de acuerdo en que las democracias “contemporáneas” se identifican por los cuestionamientos recurrentes de sus ciudadanos a diversos principios y dispositivos institucionales considerados “fundamentales” para este tipo de régimen político, amén de las disconformidades, demandas y ajustes evidentes que esto genera. Esto es porque si bien, como se ha dicho, las olas democratizadoras han generado una disparidad generalizada de resultados entre los países de la región<sup>10</sup>, de igual forma es evidente el dispar grado de desarrollo y mejoramiento de la institucionalidad básica esperada para los “nuevos” Estados democráticos de Derecho (O’Donnell, 1998b: 2-5; Ordóñez y Rosales, 2004: 47-48).

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la evidencia latinoamericana que refleja lo difícil que continúa siendo la construcción institucional democrática y su instauración legítima en el imaginario social<sup>11</sup> (Corporación Latinobarómetro, 2005: 50-51; Vial Saavedra, 2001: 1-3; Burbano de Lara, 2003: 13-14).

---

de cada institución política con el del pueblo, que corta toda relación con tal delegación, absolutiza, fetichiza, corrompe el ejercicio del poder del representante en cualquier función, lo que en política tiene que ver con la absolutización de la “voluntad” del representante que deja de responder, de fundarse, de articularse a la “voluntad general” de la comunidad política que dice representar, corrompiendo a la misma representación, invirtiendo la política, fetichizándola.

10 Principalmente en términos del desempeño esperado para alcanzar mejores resultados de desarrollo socioeconómico.

11 A saber, en el sistema de valores, principios, actitudes y conductas.

En este sentido podríamos deducir que dicha dificultad para articular los procesos de democratización con la conflictividad social, ha incidido de forma determinante en la conformación de agendas políticas en la que predominan las iniciativas de reforma institucional, orientadas a fortalecer, ampliar e incluso transformar sustancialmente los espacios y mecanismos de Participación Política de las sociedades de la región latinoamericana, inercia de la que no escapa México en lo particular, frente al impacto que dicha situación ha tenido sobre la garantía del DAIP, en tanto una de las estructuras básicas del régimen político democrático-representativo en el país, lo que plantea desafíos para su propio cambio o reconfiguración, fortalecimiento y modernización.

Como parte de esta dinámica regional y global, en el país se observan también debilidades y cuestionamientos a las “reglas del juego” democrático que fueron consideradas efectivas o funcionales durante varias décadas.

México, por su parte, sufrió en su vida política una mutación radical en los últimos 30 años: de un Sistema de Partido “casi único” pasamos a otro equilibrado y competitivo; de elecciones sin competencia o agudamente cuestionadas a competidas y generadoras de fenómenos de alternancia; de un espacio de la representación política habitado por una sola fuerza, a otro plural y plagado de pesos y contrapesos institucionales (Woldenberg, 2007: 79). Así, el proceso de *transición democrática* en el país ha transitado a través de un camino que ha incluido la modificación tanto de las normas e instituciones electorales, como la modificación de los sistemas de integración de los órganos representativos para permitir

reflejar en ellos la creciente diversidad política que, poco a poco, ha venido asentándose.

En este sentido, si bien el arribo de la Democracia al país importó cambios en las pautas de acceso al poder, tales transformaciones no han modificado en forma sustancial la relación entre el Estado y la Sociedad. Por el contrario, la libertad electoral ha puesto de relieve el impacto de una amplia gama de problemas pendientes<sup>12</sup> que, amén de evidenciar dificultades en la dimensión civil de la ciudadanía, reflejan las severas limitaciones del marco tradicional de estudios sobre la democratización<sup>13</sup>.

Así, durante todo este tiempo de re-configuración nacional, los esfuerzos fueron dirigidos hacia la construcción de una estructura institucional sólida que diera paso, casi de manera instantánea, a su reconocimiento social con el consecuente fortalecimiento del entero del régimen democrático. Sin embargo, el malestar o desafecto ciudadano con la política, la conflictividad social y su manifestación específica en el ámbito electoral y partidario son asuntos que se encontraron reflejadas en las periódicas encuestas de opinión pública y en los

12 Entre los que se incluyen gobernantes democráticamente electos que violan los límites constitucionales del poder (O'DONNELL, 1994); gobernantes y funcionarios públicos que hacen uso patrimonial y corrupto de los recursos del Estado, y territorios donde la autoridad del estado prácticamente no existe y la violencia es generalizada (O'DONNELL, 1997); extensión de la violencia y aplicación diferenciada de la ley por parte de los cuerpos de seguridad pública, en especial contra los grupos más pobres (MÉNDEZ, 2002); y gobiernos con infraestructura pobre y sin recursos suficientes para hacer valer la ley (PRZEWORSKI, 1998).

13 Que lejos de acotar sus aspiraciones, ha hecho calar aún más hondo sus inconsistencias por el énfasis puesto en el término de la consolidación democrática como respuesta a los problemas de la zona. Una noción conceptual de escasa utilidad porque, a decir de CARRERAS Sandra (1999: 32) se ha entendido como: “un periodo a lo largo del cual se irían eliminando los resabios autoritarios para alcanzar finalmente regimenes democráticos estables.” Al respecto, conviene precisar que para el marco tradicional de estudios sobre la democratización, la consolidación emergió como un estatus evaluativo de la democraticidad, una especie de meta a alcanzar equiparada a la institucionalización. Consideración que ha hecho de la democracia un estado finito con exigencias harto difíciles de alcanzar para las nuevas democracias surgidas en el contexto de la tercera ola, privilegiando un enfoque tautológico.

estudios que sistematizan rasgos de cultura política en el país (ENCUP, 2001, 2003, 2005, 2008; Buendía y Moreno, 2004).

A pesar de que dichos estudios ponen de manifiesto que la democracia en el país no enfrenta una seria amenaza a la estabilidad de su régimen y que se mantienen importantes reservas de “apoyo difuso” (Easton, 1975), es evidente también que las principales instituciones democráticas del país han experimentado pérdidas relativas en los niveles de confianza y legitimidad.

Suponiendo como estable y sólida la definición básica de normas elementales de convivencia democrática en México (O’Donnell, 1998b: 7-8, 2000: 314; Carothers, 2002: 9; Mejía-Ricart, 2003: 1), pareciera insinuarse que la incertidumbre relativa propia de este tipo de gobierno (Przeworski, 1995) agudiza la no correspondencia de la institucionalidad con las expectativas, valores y conductas de la ciudadanía, en particular con respecto a la institucionalización y garantía efectiva de la transparencia y el DAIP.

Bajo esta tesitura, la investigación que aquí se propone, tiene como uno de sus principales objetivos aportar a la investigación teórica y empírica una reflexión del eventual impacto de los desafíos o demandas que se plantean al régimen político democrático en lo que respecta a los esfuerzos institucionalizadores (estructurales-legales) de la transparencia y el DAIP para el caso del Estado de SLP, a la luz de la reforma al artículo sexto de la CPEUM publicada en el DOF el 20 de Julio de 2007 y las consecuentes adecuaciones a la normatividad estatal, en particular a la LTAIPSLP.

Producto de la lectura de los documentos que se consignan en la bibliografía es posible aventurar una afirmación inicial respecto a que, en términos generales, la mayoría de las explicaciones sobre este tema trasladan, casi de manera mecánica, los problemas de la Transparencia y el DAIP al efectivo cumplimiento o no de la normatividad legal vigente por parte de los sujetos obligados, sin que prevea una dimensión cultural o de cultura política orientada a precisar qué áreas o ámbitos de sus estructuras inciden en la efectiva consolidación de dicho Derecho, ni de qué forma, estos problemas han sido o pueden ser constitutivos de cambio o institucionalización de estas prácticas novísimas en la región.

El objeto de estudio que se propone en este trabajo establece una hipotética relación entre una dimensión macro de la Transparencia y el DAIP —a saber, la Institucionalización— y la Cultura Política de los altos servidores públicos (jueces y magistrados) encargados de que no se conculque dicha garantía en detrimento de dicho Derecho Fundamental —Cultura Política interinstitucional— en el PJESLP. Este análisis, en consecuencia, implica el estudio de las principales ideas, valoraciones, preferencias y actitudes de los altos servidores públicos (jueces y magistrados) con respecto a esa dimensión.

Los postulados metodológicos y la posición teórica se explicitan en los próximos capítulos, anticipándose los siguientes postulados, a modo de presupuestos de la investigación.

## Presupuestos de investigación.

1.La presente investigación asume la premisa que establece la indispensabilidad de la Transparencia y el DAIP para el fortalecimiento del régimen democrático en el país.

2.Esta investigación se concentra en el análisis de las obligaciones formales impuestas por la normatividad vigente tendientes a garantizar la Transparencia y el DAIP y de las prácticas reales en la dimensión de institucionalización en el PJESLP<sup>14</sup>.

3.En esta investigación se proyecta en consecuencia un análisis de la Cultura Política al interior del PJESLP (o Cultura Política Interinstitucional) observable en las ideas, percepciones, valoraciones y actitudes de los altos servidores públicos (jueces y magistrados) con respecto a la dimensión interna o variable.

4.Tanto las aproximaciones más cualitativas-valorativas como la información obtenida por datos duros provenientes de la aplicación de instrumentos cuantitativos, parecen coincidir en una conclusión, cada vez menos novedosa: la efectiva garantía y cumplimiento del DAIP por parte de los sujetos obligados, es siempre mayor, pero hasta ahí, sin llegarse a observar un cambio verdadero en las ideas, percepciones, valoraciones y actitudes de los altos funcionarios públicos (jueces y magistrados) con respecto a su institucionalización al interno del PJESLP. Sin embargo resulta a su vez contrastante que la atención académica parece más corresponderse

14 La noción de prácticas reales se refiere a las prácticas no formalizadas o no establecidas o reconocidas jurídicamente en las leyes nacionales ni en la normativa estatal; o sea, las prácticas informales o cotidianas asumidas como parte del funcionamiento normal del PJESLP.

con una propaganda estatista a favor del DAIP sin poner especial énfasis en las ideas, percepciones, valoraciones y actitudes de los sujetos obligados en su respeto y garantía, que pudieran poner en duda el respecto efectivo a dicho derecho, lo que favorece los objetivos de esta investigación en aras de advertir relaciones causales entre estas dos aristas.

5. La investigación existente con respecto a los desafíos o retos para el fortalecimiento, el efectivo cumplimiento o garantía del DAIP, pareciera decantarse en dos grandes enfoques: a) los que suscriben los aspectos formales de este Derecho (Derechos de los Ciudadanos y Obligaciones de los Sujetos Obligados), y b) los que priorizan estudios inductivos basados en el conjunto de percepciones de la ciudadanía con respecto a la confianza y al desempeño de los sujetos obligados en el cumplimiento de esta garantía constitucional.

En estos estudios suelen ser secundarias, limitadas y tangenciales las explicaciones que se ofrecen sobre los vínculos entre la normatividad legal y su posible relación con la cultura política interinstitucional<sup>15</sup>. Se podría afirmar que no se ha encontrado ninguna sistematización que correlacione —al menos para el caso del PJESLP— la Cultura Política Interinstitucional y los valores institucionales con las explicaciones y los desafíos expuestos en los párrafos precedentes. Por consiguiente, esta investigación considera que el enfoque de la Cultura Política Interinstitucional y la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo ofrecen la oportunidad analítica de integrar algunos de los factores, explicaciones y desafíos mencionados.

<sup>15</sup> Según nuestra noción de cultura política interinstitucional existe un estudio que indaga algunas características y percepciones de las autoridades y funcionarios públicos (IFAI, 2007)

6. Además del aporte que esta investigación puede generar al estado del conocimiento actual sobre la Transparencia y el DAIP (criterio de novedad) para el Estado de SLP, siempre que se llegue a la idea de que pueden ser oportunos para la toma de decisiones interinstitucionales los hallazgos que se pretenden obtener (criterio de utilidad), se considera que esta investigación tiene, al menos, dos elementos que favorecen también su viabilidad:

A. Existe un acervo teórico escaso sobre Transparencia y el DAIP que ponga especial énfasis en las ideas, percepciones, valoraciones y actitudes de los sujetos obligados en su respeto y garantía.

B. No se cuenta con información sistemática y periódica sobre percepciones de los servidores públicos con respecto a la Democracia en general, y en particular con relación a la Transparencia y el DAIP.

7. La evaluación de la institucionalización de la Transparencia y el DAIP requiere tanto del estudio de la dimensión formal (normas, estructuras, órganos) como de las prácticas informales.

8. Por último y en relación con los argumentos antes enumerados, se anticipa que el tema, el objeto de estudio y las perspectivas teóricas y los modelos de los cuales se sirve esta investigación, suponen una aproximación crítica —aunque no por ello radical— al estado actual de la transparencia y el DAIP en la entidad. A este análisis de la normativa vigente y vida interna institucional del PJESLP subyace una preocupación por re-configurar, adaptar o re-inventar las instituciones políticas democráticas.

## CAPÍTULO I: Postulados metodológicos y posición teórica

Como se adelantó en los presupuestos básicos de ésta investigación<sup>16</sup>, se considera que un importante número de trabajos académicos sobre la Transparencia y el DAIP ofrecen explicaciones que parecieran trasladar, casi de manera mecánica, los problemas de la Transparencia y el DAIP al efectivo cumplimiento o no de la normatividad legal vigente por parte de los sujetos obligados, sin que se conozcan sistematizaciones que prevean una dimensión cultural o de Cultura Política orientadas a precisar qué áreas o ámbitos de sus estructuras inciden en la efectiva consolidación de dicho Derecho, ni de qué forma, estos problemas han sido o pueden ser constitutivos de cambio o institucionalización.

De igual forma, a pesar de realizarse periódicamente estudios sobre cultura política en los países latinoamericanos durante —al menos— los últimos 10 años, no se han hallado estudios que establezcan claramente cuál es el sistema actual de ideas, valoraciones, preferencias y actitudes al interno de las instituciones públicas respecto a la Transparencia y el DAIP. Más bien pareciera observarse la no correspondencia de la normatividad vigente con las expectativas, valores y conductas de los sujetos obligados en su efectiva garantía, en particular al interior de las principales instituciones políticas del país.

En atención a lo anterior, se propone la siguiente pregunta básica a explicar:

<sup>16</sup> Los cuales se fundamentan, amplían y discutirán en el estado del conocimiento o del arte y en el análisis teórico-conceptual que se expondrán en los capítulos sucesivos.

## Recuadro 1

### Pregunta principal de estudio

¿Cuál es el estado formal-jurídico de la transparencia y el DAIP en el Estado de San Luis Potosí con relación a su institucionalización y cuáles son las principales percepciones, preferencias, valoraciones, actitudes y conductas de los altos funcionarios públicos (jueces y magistrados) al interno del PJESLP con respecto a esa dimensión de análisis?

Y como complementaria: ¿qué han hecho los altos servidores públicos (jueces y magistrados) al interno del PJESLP con respecto a esa dimensión de análisis? y presuntamente, ¿con base en qué conjunto o sistema de percepciones o valoraciones han tomado (o no) esas decisiones?

Estas interrogantes generan, a su vez, preguntas relevantes y enunciados hipotéticos los cuales, junto con sus eventuales respuestas, se sustentan en determinadas posiciones teóricas y se validan con la prueba empírica del trabajo de campo.

De esta forma en el capitulo que precede se expondrán los resultados de la revisión documental y de las entrevistas con informantes claves, en donde se desarrollará además el marco teórico-conceptual, del que se anticipan las siguientes posiciones.

#### 1. Posiciones teóricas generales

A. Para los efectos la investigación que se presenta, entendemos la Democracia como una forma de gobierno,

un régimen, un conjunto institucional y de procedimientos en el cual actores libremente electos disponen —y están sujetos legalmente a ellos— para tomar decisiones colectivizadas. Pero es posible y deseable que este régimen no ignore valores y principios que trascienden esta dimensión, estrictamente política, para hacer efectivo<sup>17</sup> un *ethos* u horizonte de expectativa<sup>18</sup> que hacen a una persona en sociedad, ser ciudadano o ciudadana “plenos” y crear sentido de comunidad o unidad civil e identidad democrática. Sin ese referente “valórico”, el análisis y la práctica política del régimen y sus instituciones políticas —en el particular el PJESLP— operan vacíos de contenido.

B. A partir del estudio de varias connotaciones y diversos énfasis conceptuales, esta investigación propone unas nociones tanto de Transparencia como de DAIP (capítulos 3 y 4) con fines fundamentalmente operativos. No es un objetivo, en sí mismo, generar un extenso debate sobre los límites, falencias y “esencias” de estas definiciones, sino someter a falsación su utilidad para describir las características o atributos observables al interior del PJESLP.

Puede ser que dichas nociones sean apropiadas también a otros contextos, por eso es importante considerar que la presente investigación no suscribe ni el relativismo absoluto de la especificidad que hace de cada institución política un caso completamente único o exclusivo, ni el generalismo normativo de los modelos aplicables a todo contexto y realidad geográfica existentes.

17 Visión axiológica, normativa no exclusivamente jurídica.

18 Elemento o factor simbólico-ideológico.

Es objetivo de esta investigación probar empíricamente el eventual contraste de la denominación como “transparente” al PJESLP y la existencia de normas o estructuras que formalmente lo respalden versus sus prácticas informales concretas o la valoración del cumplimiento normativo.

Resulta obvio, por lo tanto, que la investigación aquí planteada, se concentra en el comportamiento del fenómeno o proceso de institucionalización de la Transparencia y el DAIP o, dicho en otros términos, se propone explicar la institucionalización (mejoramiento, ampliación, profundización o no) de dichos principios normativos en esta institución (PJESLP).

C. Esta investigación considera a la Cultura Política — en términos amplios— como un factor muy importante, aunque si bien no el único, que influye en los cambios políticos y determina —de modo alguno— los procesos de transformación o, por el contrario, de estabilidad política. En esta investigación también subyace la premisa teórica del poder de orientación de actitudes de los estudios de Cultura Política e, incluso, del poder de incidencia en el sistema de creencias o en el imaginario político y también en la formación de criterios de juicios para la toma de decisiones en diversos ámbitos de la sociedad.

D. Se considera importante describir el conjunto de percepciones, valoraciones y actitudes de los altos servidores públicos (jueces y magistrados) que integran al PJESLP con respecto a la institucionalización interna de la Transparencia y el DAIP, con el fin de sugerir la posible relación entre lo “formal y jurídicamente establecido” con su “valoración de cumplimiento” y las

“prácticas reales informales”.

E. La institucionalización de la transparencia y el DAIP en el PJESLP es un tema de interés analítico y “político”, derivado de la evaluación de los regímenes democráticos y de los procesos de democratización. Más allá de la búsqueda de controversias en el modelo transicional, lo que es relevante para esta investigación es destacar: a) el polémico supuesto de la instauración del régimen democrático en la mayoría de los países latinoamericanos; b) el énfasis normativo del monitoreo de los procesos de consolidación y profundización democrática, cuya pregunta fundamental se resume en ¿cómo hacer más democrática a la Democracia?; c) el criterio o posición que considera que una de las formas de profundizar o consolidar la Democracia, consiste en “democratizar” la mayor cantidad de ámbitos y dimensiones de la sociedad y el Estado (instituciones, procedimientos, procesos, estructuras) mediante la institucionalización de la Transparencia y el DAIP en cada uno de dichos ámbitos y dimensiones, y d) según lo anterior, los modelos integrativos actuales de la Democracia consideran a la Transparencia y el Acceso a la Información como objetos centrales o instituciones emblemáticas del régimen democrático que, confrontados actualmente por crisis de legitimidad y retos, deben “hacerse más democráticos” internamente.

F. El punto anterior no es óbice para reconocer que la Transparencia y el Acceso a la Información, pueden ser consideradas como moda, axioma e incluso imposición por interés de actores internacionales y fuentes de cooperación. La literatura especializada contemporánea advierte que las acciones tendentes a generar más

Transparencia y efectiva garantía del Acceso a la Información en las instituciones políticas, no deben sobredimensionarse ni considerarse como panacea que resolverá todos los problemas actuales de las mismas. No obstante, esta investigación comparte la hipótesis (a nivel teórico y modélico) que indica que hay indicios suficientes para considerar que la institucionalización de la Transparencia y el DAIP puede contribuir al “mejoramiento” de las instituciones políticas en su legitimidad y funcionalidad —en el particular el PJESLP.

G. Esta investigación considera además que la categoría analítica de institucionalización tiene suficiente potencia explicativa como para describir procesos de cambio o continuidad en la organización y la vida interna del PJESLP.

H. Como se consignó en la introducción de la presente investigación, la institucionalización de la transparencia y el DAIP al interno del PJESLP es un asunto que, para mejor comprenderlo, debe integrar el análisis de lo formal con las prácticas o la “informalidad institucionalizada-instituyente”. En este sentido, la perspectiva teórica del Nuevo Institucionalismo se considera conveniente y oportuna.

El *Neo-Institucionalismo* trasciende el formalismo institucionalista clásico, pues si bien reconoce el valor que en las sociedades y regímenes democráticos tiene y debe tener el marco jurídico-legal, incorpora el valor constitutivo de lo que podrían denominarse las “reglas no formales”, las “prácticas”, los “juegos reales de poder” y las específicas tradiciones de conductas. Adicionalmente, para efecto de los objetivos de esta investigación, posibilita

articular o integrar como explicación teórica, de manera no unidireccional ni determinista, la posible o eventual relación entre cultura política y procesos institucionales en regímenes democráticos contemporáneos<sup>19</sup>.

Aunado a las anteriores consideraciones de conveniencia que el *Nuevo Institucionalismo* tiene para esta Investigación, se comparte su premisa teórica de la relativa autonomía interna de las instituciones con respecto al contexto o entorno o, en otras palabras, el valor de los elementos endógenos de los subsistemas e instituciones políticas como factores determinantes de la permanencia y el cambio.

## 2. Definiciones operacionales

En los capítulos que abordan el estado teóricos-conceptual del conocimiento se discuten con más detalle categorías conceptuales como Transparencia, DAIP e institucionalización, los cuales son centrales en el tema general propuesto en la presente investigación. Como anticipo, este acápite puede considerarse un breve glosario de las variables de la investigación propuesta. Es de reconocer que son diversos los abordajes teóricos y doctrinales con los que podrían re-definirse como transparencia, DAIP e institucionalización. La adopción de dichas ideas conceptuales ha supuesto la exclusión de otras posibles formas de entenderlas, pero ello no implica una decisión arbitraria, sino que asumir éstas y no otras definiciones corresponde a un criterio de mayor conveniencia y oportunidad metodológica para el objeto

<sup>19</sup> Esta perspectiva no se reduce a una suerte de ingeniería racionalista pues, si bien retoma algunas consideraciones del “equilibrio institucional”, de la “utilidad social” y del “*rational-choice*”, lo hace de manera crítica, sin pretensiones universalistas y con reconocimiento de su posible falsación mediante estudios empíricos.

de estudio presente: los significados y sentidos que aquí contienen esos conceptos se consideran suficientes solamente para los efectos de su operacionalización.

1.Siguiendo la definición conceptual propuesta por Ronald Inglehart (1977), se entiende a la Cultura Política como un sistema de actitudes, valores, creencias, preferencias y normas, compartidas ampliamente en una determinada sociedad.

Dicho sistema establece pautas y límites de conducta o prácticas a la ciudadanía y líderes políticos, legitima la institucionalidad y el sistema de representación, además de que enmarca el entorno o contexto donde se genera el sentimiento y el pensamiento de la ciudadanía.

2.En correspondencia con la definición de Cultura Política aplicable a una sociedad o nación en particular, para efectos de la investigación entenderemos por Cultura Política Interinstitucional el sistema de valores, preferencias, actitudes, normas y prácticas de los altos servidores públicos (jueces y magistrados) del PJESLP con respecto a esa institución política, por lo cual nos concentraremos en la Cultura Política Interinstitucional restringiéndola a los altos servidores públicos (jueces y magistrados) que la integran<sup>20</sup>.

3.Para efectos de ésta investigación se entiende por institucionalización aquella dinámica o proceso en

---

20 Si bien la ciencia política conductista se ha logrado consolidar como enfoque dominante a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (Von BEYME, 1994: 18-20, 265-275 y 318-346; JOHNSON, 1991; ZAMITIZ, 1994) y no obstante la realización periódica de diversos estudios y encuestas de opinión que muestran rasgos, factores o elementos distintivos de la cultura política en México (ENCUP, 2001, 2003, 2005, 2008; BUENDÍA y MORENO, 2004), consideramos insuficiente la identificación particular de la cultura política al interno de las principales instituciones políticas en el país, elemento este que podría ser un factor determinante para comprender los procesos de cambio o de permanencia en dichas instituciones.

el que intervienen aspectos formales-normativos e informales-rutinizados e instituyentes, que permiten la estructuración de un sistema de valores o conductas al interno de una institución política.

De esta forma creemos que dicha definición operacional propuesta es por demás oportuna, ya que en términos de James G. March y Johan P. Olsen, “esos procesos producen modelos recurrentes de acción y patrones organizacionales. Un desafío para los estudiosos de las instituciones consiste en explicar cómo esos procesos se estabilizan o desestabilizan, y cuales factores sostienen o interrumpen procesos en marcha” (2005: 5).

4.No obstante la dificultad evidente en conciliar los significados precisos de esta cualidad política por considerarse “menos claros” y “confusos” (Cabrero, 2005: 5), habremos de considerar una definición que se ajusta al ánimo de estudio del trabajo que aquí se presenta, propuesta por Ernesto Villanueva (2005: 64), quien considera que “la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. En tanto la Transparencia es una garantía, no un Derecho Sustantivo, hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del Derecho de Acceso a la Información Pública”, de tal suerte que la Transparencia esté íntimamente relacionada con el Derecho de Acceso a la Información Pública pero no se subsuma en el mismo concepto.

5.El DAIP, por su parte, consiste en “un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y

datos públicos en posesión de los órganos del Estado” (Villanueva, 2005: 62). Como tal, es un Derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno.

### 3. Preguntas relevantes y enunciados hipotéticos

Los señalamientos previos que forman parte de las premisas de trabajo de la presente investigación, aunado a la interrogante básica esbozada al inicio de éste capítulo, admiten la reflexión y el esclarecimiento de diversas interrogantes que de ello se derivan, preguntas específicas que muestran algunos de los temas que pueden considerarse como centrales para orientar la búsqueda de información relevante para comprender la institucionalización de la Transparencia y el DAIP al *interno* del PJESLP.

1.¿Por qué es importante la institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interno del PJESLP para la consolidación, mejoramiento o profundización del régimen político democrático en el Estado de SLP? ¿Requiere la Democracia en el Estado de instituciones públicas que a través de sus prácticas permitan la institucionalización de la Transparencia y el DAIP?

2.¿Son la Transparencia y el DAIP al interno del PJESLP un tema prioritario para los actores principales del PJESLP?

3.¿Cómo el sistema de valoraciones, preferencias y actitudes de los altos servidores o funcionarios públicos (jueces y magistrados) del PJESLP afectan las prácticas interinstitucionales con respecto a la institucionalización de la Transparencia y el DAIP?

4. ¿Hay suficiente evidencia empírica para considerar que con mayor institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP se mejoran sus niveles de aceptación o legitimidad social? En todo caso, ¿por qué es importante o útil para una institución pública como el PJESLP mejorar o ampliar su nivel de institucionalización de la Transparencia y el DAIP?

5. ¿Las instituciones públicas con mayor institucionalización de la Transparencia y el DAIP en sus órganos y procesos formales y en sus prácticas informales son considerados por las autoridades superiores como menos o más eficientes en el cumplimiento de su función básica (jurisdiccional)?

6. ¿Cuáles han sido las principales iniciativas, reformas y prácticas formales e informales que el PJESLP ha llevado a cabo para ampliar o profundizar su nivel de institucionalización de la Transparencia y el DAIP?

Esta enumeración de cuestionamientos esenciales subsidiarios de la pregunta principal de estudio no es un ejercicio que opera en un vacío total de conocimiento, atendiendo a que el investigador —en cuanto sujeto en proceso (Ibáñez, 1985) — aprende, intuye y discrimina qué es relevante de investigar y entonces cuestiona. Este antecedente de dudas informadas también permite anticipar posibles respuestas razonables que habrá que falsear, verificar o reprobar, labor que es central en la investigación y en la re-constitución del conocimiento. De acuerdo con lo anterior, se proponen los siguientes enunciados hipotéticos para esta investigación:

- La relativa estabilidad del régimen democrático en el Estado de SLP y su Estado de Derecho no ha dependido

de la configuración de instituciones públicas que, en su organización formal y en sus prácticas informalizadas, operen bajo los preceptos de Transparencia y el DAIP. No obstante, a inicios del siglo XXI, los ciudadanos y ciudadanas en la región demandan instituciones públicas que sean más transparentes y que garanticen efectivamente el DAIP.

- La profundización democrática o el mejoramiento del régimen democrático en el Estado de SLP, implica difundir e institucionalizar espacios organizativos y prácticas no formalizadas de Participación Ciudadana tendientes a garantizar el DAIP por parte de las instituciones políticas. La Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP se valora como un caso propicio para la institucionalización de esos espacios y prácticas.

- Hay un conjunto de percepciones, valoraciones, preferencias y actitudes con relación al PJESLP que, presumiblemente, influyen o están relacionados de algún modo<sup>21</sup> con las posiciones y decisiones relativas a la institucionalización de la Transparencia y el DAIP.

- La institucionalización de la Transparencia y el DAIP son temas secundarios al interior de las instituciones públicas y un eje de trabajo o de acción pública no permanente.

- Las reformas organizativas o institucionales tendentes a ampliar la institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el PJESLP son producto de o están condicionadas por, fundamentalmente, las disposiciones normativas derivadas del ordenamiento jurídico nacional supra-institucional.

21 En el sentido de que impactan, incide, afectan, orientan, son consideradas o valoradas.

#### 4. Variables e indicadores

El objeto de estudio planteado en el problema de investigación y en los enunciados hipotéticos establece una relación analítica entre dos aspectos de la institución y “vida” interna: Institucionalización y la Cultura Política Interinstitucional observable en los altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) que integran el PJESLP. Esto temas o asuntos son tratados metodológicamente como variables<sup>22</sup>.

La institucionalización de la transparencia y el DAIP puede ser tratada como “variable dependiente” (del Estado, del régimen político, del sistema político, del sistema electoral, del sistema de partidos, de la cultura política), o como “variable independiente” (incidiendo en dichos ámbitos u otros de la vida social y política de una nación). Esta investigación no se fundamenta en procedimientos “correlacionales” cuantitativos (Hernández, Fernández y Baptista, 2003: 121-126) que determinen el grado de interdependencia entre variables.

Siguiendo a Hernández, Fernández y Baptista, el estado del conocimiento sobre la relación entre dicha variable es —como se dijo desde la Introducción— aún “exploratorio” (2003: 115-117), por lo que correlacionar estadísticamente implicaría el riesgo de establecer vinculaciones espurias. Así, esta investigación es fundamentalmente una investigación descriptiva (2003: 117-120), ya que a) pretende especificar propiedades, características y

<sup>22</sup> Esta investigación trasciende la definición estadística-cuantitativa de los términos “variable” e “hipótesis”. Se proponen enunciados hipotéticos y variables entendidas como “[...] proposiciones sujetas a comprobación empírica y a verificación en la realidad (para la investigación cuantitativa) y observación en el campo (para la investigación cualitativa) [...] Una variable es una propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse.” (HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ Y BAPTISTA 2003: 143).

perfiles importantes del objeto de estudio, a la vez que, b) selecciona y recolecta información y datos relevantes para el análisis, c) “mide” (5) conceptos y, d) evalúa y compara detalles del fenómeno en estudio.

La normativa jurídica sobre la Transparencia y el DAIP es un factor que “interviene” o delimita la vida interna y la Cultura Interinstitucional. Con el estudio que se expondrá más adelante se pretende integrar a la investigación aspectos de la “dimensión formal” o marco legal que afectan la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP. Los indicadores de “existencia normativa” (Ordóñez y Rosales, 2004) permiten establecer la presencia o ausencia de disposiciones para las “reglas del juego” en el PJESLP.

Para observar y medir el “comportamiento” (variación/ estabilidad, evolución/involución, valoración) de cada una de las variables y para orientar la descripción del marco jurídico vigente se utilizan las unidades operacionales (sub-variables, interrogantes e indicadores) descritos en el ANEXO 1.

## 5. Límites temporales y de espacio

Esta investigación se circunscribe al Estado de SLP. Con respecto a los límites temporales, se propone analizar el estudio de caso a partir de la aprobación en 2006 de la reforma al artículo sexto de la CPEUM en materia de Transparencia y Acceso a la Información hasta el año 2010. Se pueden observar en ese intervalo de tiempo hechos significativos relativos a la institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el país, la vida interna del PJESLP, en atención a ello y en los aspectos destacados por los estudios de cultura política sobre el particular.

La presente investigación es de naturaleza sincrónica, aunque este estudio remite a hechos y procesos suscitados durante las décadas inmediatas anteriores para comprender el contexto que ha devenido en la situación actual en materia de Transparencia y el DAIP.

## 6. El objeto de estudio seleccionado

El PJESLP es una institución política estatal que tiene como potestad principal aplicar las leyes del fuero común en materia civil, familia, penal, de justicia para menores y electoral en el territorio del Estado de SLP<sup>23</sup>; en general le corresponde el ejercicio de la función jurisdiccional en todos aquellos casos en que las leyes vigentes expresamente lo faculten para ello.

Se integra por el Supremo Tribunal de Justicia<sup>24</sup>, el Tribunal Electoral<sup>25</sup>, los Jueces de Primera Instancia<sup>26</sup> y los Jueces Menores<sup>27</sup>.

23 Artículo 3, LOPJESLP.

24 El cual se integra, jurisdiccionalmente, por 16 altos funcionarios públicos (magistrados): un presidente del Supremo Tribunal de Justicia y tres por cada una de las cinco Salas que lo componen.

25 Integrado por 7 altos servidores y funcionarios públicos (magistrados): dos numerarios, uno presidente de la segunda sala de segunda instancia y del Tribunal Electoral y cuatro unitarios, uno por cada una de las cuatro salas regionales.

26 En total son 38 altos servidores y funcionarios públicos (jueces): veinte de ellos con jurisdicción en la capital del Estado de SLP —ocho en materia civil, ocho en materia penal y cuatro en materia familiar— y dieciocho con jurisdicción en el interior de la entidad —tres en Ciudad Valles, dos en Matehuala, dos en Rioverde, uno en cada uno de los municipios siguientes: Tamazunchale, Tancanhuitz de Santos, Cárdenas, Cerritos, Venado, Salinas Hidalgo, Santa María del Río, Guadalcázar y Ciudad del Maíz, así como uno de ejecución y otro especializado.

27 En total son 23 altos servidores y funcionarios públicos (jueces): uno en cada uno de los siguientes municipios: Aquismón, Axtla de Terrazas, Cedral, Ciudad Fernández, Coxcotlán, Charcas, Ébano, El Naranjo, Huehuetlán, Matlapa, Mexquitic de Carmona, Rayón, San Antonio, Soledad de Graciano Sánchez, Tamasopo, Tampacán, Tamuín, Tampamolón Corona, Tanlajás, Tierra Nueva, Villa de Ramos, Villa de Reyes y Xilitla.

Gráfica 1  
Estructura orgánica del PJESLP



Esta institución pública fue seleccionada como objeto de estudio por considerar que la Transparencia y el DAIP en materia judicial son temas que todavía tienen un desarrollo incipiente en México. Si bien hay avances y cada vez más en la literatura especializada se ubica como objeto de estudio principal, es necesario reconocer que todavía existe un largo trecho por recorrer, puesto que los estudios existentes, según se aprecia en la literatura consultada para ésta investigación, por lo general se decantan en el análisis de aquellos órganos de representación —el Poder Legislativo y el Ejecutivo significativamente—, o de otros sujetos obligados por las normas vigentes en la materia.

Las discusiones sobre Transparencia y el DAIP en los poderes judiciales existentes, por su parte, se centran principalmente en temas que conciernen al Acceso a la Información que se produce con motivo de los procesos

judiciales, campo en el cual se debaten cuestiones que tienen que ver con la oportunidad para acceder a los datos y los alcances del Derecho, particularmente el Derecho a Conocer las Sentencias<sup>28</sup>.

Por otro lado, debe reconocerse que el interés despertado por el debate sobre el DAIP que se produce en los juicios ha opacado otros temas de Transparencia y Acceso a la Información Judicial. En términos generales, escasea la discusión sobre la calidad y variedad de información relativa al funcionamiento de otros rubros de los poderes judiciales.

Los altos servidores y funcionarios públicos judiciales (jueces y magistrados) se muestran poco proclives en dar a conocer información sobre procesos disciplinarios, o la manera en que enfrentan la demanda de Administración de Justicia o, incluso, sus propias percepciones sobre estos temas, de ahí el interés particular por ubicar como objeto de estudio para efectos de ésta investigación al PJESLP<sup>29</sup>.

En suma, es necesario destacar que los avances en materia de Transparencia y Acceso a la Información Judicial no necesariamente reflejan avances en otros temas de Transparencia.

La transparencia va mucho más allá, pues reconocemos que implica un cambio cultural en los altos servidores y

28 Un estudio pionero sobre el diagnóstico exhaustivo de la Rendición de Cuentas en los tres Poderes del Estado Mexicano lo constituye aquel realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (2009).

29 No es óbice a esto reconocer que el problema no se encuentra solamente en la falta de voluntad, puesto que muchos poderes judiciales no cuentan siquiera con herramientas de información que permitan dar a conocer datos precisos sobre su funcionamiento. Así esta investigación pretende dar un primer paso para alentar futuras investigaciones que abarquen resquicios poco explorados por la disciplina.

funcionarios públicos que sirven en los poderes judiciales, cuando menos. Evidentemente, estos cambios toman mucho más tiempo, sin embargo, cualquier esfuerzo por mejorar dicho nivel de análisis pretende incidir necesariamente sobre las conductas de los mismos.

## 7. Metodología y técnicas de investigación.

Gran parte de la estrategia metodológica utilizada en la presente investigación se centra en el análisis documental y la entrevista semi-estructurada con informantes claves (Delgado y Gutiérrez, 1998: 225-241; Valles, 2000; Winocour, 2002).

El análisis de documentos incluye a los textos teóricos, los estudios de cultura política, las normas jurídicas nacionales (supra e interinstitucionales) y la normatividad interna del PJESLP, entre otros.

La entrevista se utiliza en el trabajo de campo. El objetivo es identificar criterios con respecto a: la valoración del cumplimiento de la normativa jurídica, lo que consideran relevante en las “prácticas” no formalizadas, así como los principales desafíos y tareas del PJESLP en la dimensión macro de la Transparencia y el DAIP —a saber, la institucionalización—. Los informantes claves son los altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) que integran el PJESLP.

Se utilizará la *hermenéutica interna* y la *hermenéutica externa* como ejercicio permanente para la interpretación de los datos e información obtenidos en la fase heurística de la investigación. Esta metodología se aplicará a los estudios que ya se han publicado (fuentes primarias y

secundarias) relacionados con el tema de la presente investigación así como en el trabajo de campo.

## CAPÍTULO 2. Enfoques básicos de la Teoría Neo-Institucional.

En el capítulo anterior se anticiparon algunas posiciones teóricas y definiciones operacionales que aquí se desarrollan con más detalle. Este capítulo y los dos siguientes exponen la “teoría básica” y la “teoría central” de la investigación. Se explica la perspectiva teórica seleccionada y un estado de la cuestión o del conocimiento de los principales temas relacionados con el objeto de estudio.

Los próximos acápite describen cuáles son las discusiones teóricas que se consideran de mayor relevancia para analizar la institucionalización de la transparencia y el DAIP y la cultura política interinstitucional, desde enfoques más incluyentes. El objetivo es establecer una discusión ampliada desde la cual se entiende la relación entre estos temas centrales. Esto contribuye a precisar, a su vez, el marco conceptual y la perspectiva teórica tomada efectos de la presente investigación.

### 1. Posiciones normativas: liberalismo y neo-institucionalismo.

Es evidente que la influencia de la filosofía liberal ha sido determinante en el desarrollo de la ciencia política, sobre todo como paradigma teórico y metodológico que explica el comportamiento de las instituciones políticas contemporáneas: diseño, estabilidad y cambio<sup>30</sup>.

El nuevo institucionalismo encuentra en la teoría liberal,

30- Al respecto resultan pioneros los trabajos de Douglass NORTH y Robert P. THOMAS (1973), NORTH (2001) y COLOMER (1995, 2001).

a decir de José Francisco Parra (2005) los esquemas para explicar el proceso de toma de decisiones de los actores políticos de una determinada comunidad en coyunturas de reforma política<sup>31</sup>. La teoría política liberal se considera, entonces, el origen de los dos paradigmas dominantes relacionados con las leyes políticas: por una parte, la perspectiva normativa<sup>32</sup>; por la otra, la pragmática institucional<sup>33</sup>.

En este sentido la filosofía liberal se ha convertido en el principal modelo que analiza las actitudes de los actores frente al cambio político, ya que, por una parte, la utilización del Nuevo Institucionalismo permite manejar una serie de variables explicativas que ofrecen respuestas a preguntas relevantes para la ciencia política; por la otra, por la importancia de aportaciones teóricas del Neo-Institucionalismo, como lo son a) el enfoque como variable independiente, b) el rescate de las propias instituciones como variable dependiente, y c) la revisión analítica de los organismos; y finalmente a pesar de la aparente hegemonía de la versión dura (elección racional) del Neo-Institucionalismo (elección racional o también llamada neoliberal), tanto la ps como las estructuras siguen siendo variables utilizadas por investigadores de la versión blanda (normativa) del Neo-Institucionalismo<sup>34</sup>; es decir, la promoción o el rechazo de una reforma política están determinados por las posturas

31 "Por ejemplo: las modificaciones al marco constitucional, la ley de partidos, el sistema electoral y la ampliación del electorado a sectores excluidos como inmigrantes y emigrantes" (Parra, 2005: 32).

32 "Se reconoce que la filosofía liberal ha sido impulsora del debate y la deliberación que ha permitido cambios institucionales basados en los principios categóricos de igualdad e inclusión, incorporando nuevos actores políticos al proceso de toma de decisiones" (Parra, 2005: 32).

33 "Las investigaciones que estudian la incidencia mecánica de las leyes políticas son abundantes y reconocidas por la academia: sobre todo aquellas relacionadas con el sistema electoral, tipos de candidatura, formatos de emisión del voto; y otras que examinan el sistema de partidos: fragmentación, polarización y esquema de coaliciones, entre otras" (PARRA, 2005: 32).

34 Sobre todo para explicar el cambio de régimen, los procesos de transición y consolidación de la Democracia, y la evaluación de políticas públicas.

utilitaristas y egoístas de los actores políticos en el que indiscutiblemente la combinación de actitudes, valores y creencias, también desempeñan un rol importante.

De lo anterior se puede deducir inicialmente la utilidad de la *teoría del cambio institucional* como instrumento de análisis de la reforma política, esquema metodológico basado en la tradición liberal. Es decir, las leyes políticas se estudian como la suma de intereses producidos por las interacciones de los distintos actores políticos, que fijan la evaluación del impacto de la reforma buscando la optimización del beneficio (versión dura), pero en el que indiscutiblemente también intervienen la cultura política y otros factores estructurales (versión blanda).

Previo a exponer el por qué se considera que la perspectiva teórica denominada “*neo-institucional*” o *nuevo institucionalismo* es apropiada para comprender y explicar la relación entre la Cultura Política Interinstitucional (de los altos servidores funcionarios públicos que integran el PJESLP) y la ordenación normativa-jurídica del propio objeto de estudio, resulta necesario exponer qué se entiende por institución política.

## 2. Instituciones, cambio político y nuevo institucionalismo

En la mayor parte de las teorías políticas, las instituciones políticas tradicionales han ocupado un papel central en mayor o menor medida; al mismo tiempo, han sido objeto de estudio y de producción de enfoques, propuestas y críticas.

La relevancia de las instituciones estriba, a decir de José Antonio Rivas Leone, sin importar la perspectiva adoptada o el tipo de gobierno estudiado, en que

“conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política” (2003: 37)<sup>35</sup>.

Tal como lo recoge Jorge Javier Romero, la cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis político y económico durante los últimos años, diversos autores han incorporado las instituciones como parte central del examen de la realidad social. El redescubrimiento de las instituciones ha abierto una agenda interesante de investigaciones en política y economía comparadas (1999: 8-32).

De acuerdo con María Luz Morán, tendríamos que posterior a la Revolución Conductista y en particular en estos últimos años “estamos asistiendo a un retorno importante de la categoría [institución] como variable significativa en el análisis político [...] En este sentido, el *neoinstitucionalismo* supone un intento de superar, o al menos de completar, el individualismo metodológico, tan poderoso en los años setenta y ochenta, afirmando que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales” (Morán, 1998: 22-23).

Desde una perspectiva liberal, siguiendo a Parra, la utilización del *neo-institucionalismo* se ha convertido en el marco teórico recurrente de la investigación

35 No podemos desconocer, de acuerdo con MARCH y OLSEN (1997), que el interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y particularmente en los estudios sobre Legislatura, Gobierno Local, legislación pública, economía política, Cultura Política, determinación Políticas Públicas, elección racional y élites políticas<sup>1</sup> ya no sólo a nivel de los Estados Unidos y Europa, sino incluso en nuestro contexto latinoamericano.

politológica contemporánea para explicar el cambio institucional, sobre todo las reformas políticas (2005: 35). En este sentido, el Nuevo *Institucionalismo* es útil para el análisis politológico, ya que surge para vincular dos aspectos antes bifurcados: por un lado, las cuestiones normativas del institucionalismo clásico y por el otro, los datos empíricos de la política y la economía. Así, a decir del mismo autor:

“[...] el nuevo institucionalismo vino a llenar este vacío metodológico, el cual coincidió con el redescubrimiento de la importancia de las instituciones en las ciencias sociales; sobre todo en la ciencia política, que rescataba el papel crucial de éstas en la dinámica de los procesos políticos. La utilización de este modelo de raíz liberal nos permite examinar los procesos de reforma política, ya que incluye las posturas de los actores respecto del cambio institucional y sus interacciones.” (Parra, 2005: 35-36).

El *Neo-Institucionalismo*, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines. Bajo esta tesitura el contexto será fundamental por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre nuestras conductas y sobre el individuo como tal. Asimismo, el papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente. Douglas North señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas

por el hombre que dan forma a la interacción humana” (2001: 13). Las instituciones básicamente son reglas del juego en toda sociedad; una coincidencia general es que son creadas por los propios individuos para enmarcar o regular las relaciones humanas. Al mismo tiempo, se dice que reducen la incertidumbre de la convivencia social “las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana, ya sean estas formales o informales” conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, es “inegable que afectan el desempeño de la economía [...] reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana” (North, 2001: 14).

George Tsebelis, por su parte, considera y analiza a las instituciones “como resultado de la actividad política consciente de los individuos [...] Las instituciones son endógenas a la interacción entre actores, en la medida en que no sólo estructuran el juego mismo sino que en repetidas oportunidades son objeto del mismo [...] Son, en fin, productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción” (Tsebelis, 1990: 92-98).

En este sentido, el neo-institucionalismo destaca en primer lugar, como es natural, la importancia de las instituciones partiendo de que conforman el cemento de la sociedad; en segundo lugar, busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; en tercer lugar, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales.

En clave liberal, se entiende entonces que el elemento que define a una institución se compone de un conjunto de valores, en función del cual se forman las decisiones y los comportamientos de sus miembros (Peters, 2003: 308)<sup>36</sup>.

Así, desde una perspectiva liberal, para las dos versiones del nuevo institucionalismo (blanda y dura), la importancia de los valores culturales y su relación con las reglas del juego político es en doble sentido: 1) por una parte, el efecto de las instituciones sobre la cultura política, y 2) por otra, el papel de ésta en la conformación de valores y normas que inciden en el comportamiento colectivo de una sociedad. En ese sentido, las instituciones tienen una influencia marcada sobre el factor cultural: por un lado, desde la interferencia de lo cultural en el diseño de las instituciones, y el segundo, desde la interferencia del comportamiento de los actores en el desempeño de las instituciones (Nohlen, 2002: 34).

En ese orden de ideas, el factor de la cultura política es importante no sólo al momento de diseñar instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento; no sólo porque producen pautas conductuales, sino porque nos ayuda a identificar los factores que permiten el cambio político (Parra, 2005: 47). La enseñanza de la historia impregna la Cultura Política de distintos actores que participan en la arena política, ya que “el cambio político [...] no es tanto de índole institucional a través de reformas, sino de un comportamiento de los actores políticos más acorde con la institucionalidad existente,

<sup>36</sup> Es decir, siguiendo a PARRA, “una institución debe estar adecuadamente diseñada para responder a las expectativas de una sociedad; estas últimas indican lo que se debe preferir presentando un conjunto de opciones a elegir; por tanto, el marco institucional no sólo es el deber ser, sino que condiciona en buena medida las preferencias, al igual que construye identidades y produce valores para consumo de la sociedad” (2005: 42).

basándose este nuevo comportamiento en un aprendizaje histórico” puesto que “las instituciones cuentan, pero hay factores contextuales, y efectivamente se trata de barreras al cambio que al mismo tiempo limitan la incertidumbre, pero sólo en la medida en que los actores políticos las respetan” (Nohlen, 2002: 34).

De esta forma, siguiendo al mismo Parra, la versión blanda agrega un elemento más de análisis al Nuevo *Institucionalismo* cuando reconoce la importancia de la gestación o nacimiento de las instituciones, no sólo en el análisis de sus resultados (2005: 47). En todo caso, esta posición enfatiza la creación de significados y valores en las instituciones políticas, aspectos cognitivos basados en la percepción más que en la evaluación, que contrarresten las máximas de la elección racional basadas en el individualismo y los valores utilitarios (Peters, 2003: 148).

En este sentido, la obra de March y Olsen es un punto de encuentro entre las propuestas .blandas. del nuevo institucionalismo, sobre todo por el aspecto normativo, el rescate histórico de las instituciones, y el papel que desempeñan valores y símbolos al momento de elegir una institución, y de orientar el comportamiento de sus miembros.

### 3. Perspectiva Teórica Neo-Institucional

Una vez que se ha dejado constancia de por qué se considera que la perspectiva teórica denominada “Neo-*Institucional*” o *Nuevo Institucionalismo* es apropiada para comprender y explicar la relación entre la Cultura Política interinstitucional (de los altos servidores y funcionarios

públicos que integran el PJESLP) y la ordenación normativa-jurídica del propio objeto de estudio, conviene precisar al respecto dos consideraciones generales, a saber:

1. El *Nuevo Institucionalismo* es una perspectiva con múltiples variantes o enfoques particulares (Peters, 2003). Para efectos de la investigación que se presenta, consideramos el *Nuevo Institucionalismo* de March y Olsen (1993 y 2005; Peters, 2003: 45-71) como el enfoque teórico más apropiado para entender la institucionalización de la transparencia y el DAIP en el PJESLP en relación con la Cultura Política al interior de dicha institución manifestada por los altos funcionarios públicos (jueces y magistrados) que la integran.

2. El aspecto común entre los enfoques institucionales es que todos consideran a las instituciones como el elemento central de la vida política. El *Nuevo Institucionalismo* no descarta el papel del actor individual para explicar el cambio o la continuidad de las instituciones. Los individuos como agentes políticos son importantes, sobre todo, como miembros de la institución que interpretan las reglas y los valores de su organización y actúan en consecuencia. Por eso, son exageradas las consideraciones que califican como “antagónicas” o “contradictorias” a todas las perspectivas fundamentadas principalmente en el individuo (entre ellas incluyen a los estudios de cultura política) versus el institucionalismo (“viejo” y “nuevo”).

March y Olsen, principalmente, son exponentes de un enfoque donde el individuo como agente político es fundamental para comprender a las instituciones, y por eso su importancia para explicar la cultura política interinstitucional:

“Su interpretación de lo que es una institución, con su énfasis sobre el desarrollo y la transmisión de normas entre los miembros de la institución, pone mucho más el acento sobre la manera en que se comportan los miembros de la institución, al menos en la medida en que sus interpretaciones de las normas pueden variar... el papel de las instituciones depende fuertemente de las acciones de los miembros de la institución y de sus percepciones de las reglas de sus instituciones [...]” (Peters, 2003: 210-211).

## Recuadro 2

A. El Nuevo Institucionalismo es una perspectiva que, de manera no unidireccional ni determinista, facilita articular o integrar —como explicación teórica— la posible o eventual relación entre Cultura Política y Procesos Institucionales en regímenes democráticos contemporáneos.

B. La acusación hacia el Neo-Institucionalismo como excesivamente “racionalista”, “formalista”, “procedimentalista” y normativa, es desmedida, incomprendida y falaz. Ciertamente, algunos enfoques neo-institucionales retoman algunas consideraciones del “equilibrio institucional”, de la “utilidad social” (Colomer, 2001: 1-13) y del “rational choice”, pero lo hacen en general desde una aproximación crítica, sin pretensiones universalistas y con un auto-reconocimiento de su posible falsación mediante estudios empíricos.

C. Vinculado con el punto anterior, la perspectiva de March y Olsen trasciende el formalismo institucionalista clásico, pues si bien reconoce el valor —por ejemplo— que en las sociedades y regímenes democráticos tiene y debe tener el marco jurídico-legal, incorpora el valor constitutivo de lo que podrían denominarse las “reglas no formales”, las “prácticas”, los “juegos reales de poder” y las específicas tradiciones de conductas.

Estas características del enfoque neo-institucional, se consideran propicias para comprender y explicar, que la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el PJESLP es una dinámica o proceso en el que intervienen aspectos formales-normativos e informales-rutinizados e instituyentes, lo cual es uno de los presupuestos de trabajo principales de esta investigación.

Posiciones teórica de la investigación y su relación con el Nuevo Institucionalismo:

El institucionalismo es el marco teórico —generalmente implícito— de gran parte de los textos analizados en esta investigación; sin embargo, para nosotros el enfoque particular del nuevo institucionalismo de March y Olsen es “teóricamente mejor” (contribuye a mejorar el conocimiento, “explica” mejor) para el análisis del objeto de estudio.

La selección del *Nuevo Institucionalismo* como perspectiva teórica es pertinente, en resumen, por su capacidad para articular las principales propuestas teórico-conceptuales de los análisis integrativos, complementarios, complejos, críticos, “fluidos” que subyacen y sustentan lo que en esta investigación se entiende como Institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el PJESLP.

4. La Cultura Política Interinstitucional como posible referente para entender la vida interna del PJESLP

Una buena parte de la legitimidad, validez y fiabilidad de las ciencias y lo que se conoce como “poder explicativo” de los marcos conceptuales y cuerpos teóricos proviene, a su vez, de la legitimidad de sus técnicas, instrumentos y dispositivos metodológicos. En el caso de los enfoques de Cultura Política, ha sido fundamental su apoyo en los métodos inductivos, en el instrumental estadístico inferencial y, en fin, en un acervo voluminoso de información empírica que, a partir de ella, y de manera modal a como se desarrolló gran parte de las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo pasado, alimentó las teorías de rango o alcance medio (Merton, 1964).

Al respecto resulta ilustrativo lo señalado por Gabriel Almond:

“El desarrollo del análisis estadístico facilitó el establecimiento de los patrones de interacción entre las actitudes, las relaciones entre las variables demográficas y socioestructural y las variables actitudinales y las relaciones entre las variables actitudinales y el comportamiento social y político[...] El desarrollo de la investigación basada en la observación proporcionó a la política una serie de instrumentos que nos permiten ir más allá de las inferencias relativamente inespecíficas y especulativas acerca de las propensiones psicológicas basadas en el contenido de comunicaciones, materiales clínicos o tendencias de comportamiento [...] A medida que se acumula la experiencia de los estudios electorales, actitudinales y de mercado, las fuentes de error quedan sujetas a un gran control, aunque, seguramente, nunca podrán ser completamente eliminadas. La Cultura Cívica, bebió de todas estas corrientes intelectuales.” (1998: 355-356).

No es un objetivo de esta sección ahondar en el debate conceptual sobre Cultura Política<sup>37</sup> que ha ocupado gran cantidad de producción académica desde la década de 1960, cuando aparece el seminal artículo de Gabriel Almond y Sidney Verba<sup>38</sup>. Más que una suerte de recorrido por el estado del conocimiento de la Cultura Política<sup>39</sup>, el interés de ésta sección reside en analizar qué nociones,

37 Al respecto son reveladores los textos de JOHNSON (1991), ZOLO (1994), SARTORI (2004), LAITIN (2004) y COLOMER (2004) principalmente, respecto a la polémica sobre la ciencia política norteamericana.

38 Para quienes la Cultura Política consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de una nación (ALMOND y VERBA, 1992). En dicho texto, cuando se refieren a la Cultura Política de una sociedad, connotan sentimientos, conocimientos y valoraciones de una población con respecto al “sistema político”, específicamente con respecto a los “objetos políticos” que lo constituyen (instituciones, estructuras, actores).

39 Para un estudio sobre el particular se encuentran los textos de Leticia HERAS (2002), Mejía-RICART (2003) y Vial SAAVEDRA (2001).

además del concepto “Cultura Política” consignado en el Capítulo 1, interesan destacar para efecto de la perspectiva teórica de esta investigación.

De igual forma se considera oportuno incluir algunas reflexiones sobre el concepto general de “Cultura Política” para ampliar la definición operativa de “Cultura Política Interinstitucional” y, sobre todo, ¿por qué ésta puede ser considerada como una variable válida para comprender la situación o los procesos de cambio o continuidad en la organización y vida internas del PJESLP?

De momento, lo que interesa para los fines de esta investigación es reconocer y suscribir que, tal y como lo proponen los estudios de Cultura Política:

“[en la base de este modelo o micro-teoría] se encuentra la idea de que la Cultura Política tiene una influencia determinante en el cambio político. De la Cultura Política deriva un conjunto de líneas de conducta, criterios de legitimidad para las instituciones y contextos para los pensamientos y sentimientos políticos. Al provocar estos efectos, la Cultura Política influye sobre los momentos, los contenidos y los ritmos de los cambios políticos que impulsan las sociedades y los grupos.

La Cultura Política es sólo uno de los factores determinantes de los procesos de transformación política, entre los cuales están los institucionales, los económicos, los sociales, los ambientales, los tecnológicos, y los específicamente políticos. Pero hay que tener presente que, por su naturaleza, la Cultura Política media entre los individuos y su percepción de cualquiera de los otros factores” (Rodríguez, Castro y Madrigal, 2003: 38-39).

Asimismo se considera que, en general, hay suficiente evidencia empírica que prueba la existencia de conductas hacia objetos políticos —como en el caso de la Transparencia y el DAIP— que los ubican o posicionan en una situación y sistema de valoraciones en proceso de institucionalización.

De manera sistemática se continúan ejecutando estudios, proyectos de investigación y consultorías (Corporación Latinobarómetro, 2005: 50-51; Vial Saavedra, 2001: 1-3; Burbano de Lara, 2003: 13-14) que suscriben en general el modelo de cultura política. Se trata, por tanto, de un modelo de análisis y pensamiento “con consecuencias políticas” (Wolin, 1975; Ibáñez 1985; Feyerabend 1982). Es así como se precisan aún más los objetivos de nuestra investigación, la cual pretende de esta forma ofrecer una explicación sobre la relación entre percepciones, posiciones y valoraciones “interinstitucionales” en materia de institucionalización de la transparencia y el DAIP, y las decisiones que al respecto se han tomado (o no) en el PJESLP.

### CAPÍTULO 3. La Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

En este capítulo exploraremos inicialmente lo que podremos entender como una aproximación conceptual al concepto de Transparencia, en tanto uno de los ejes de la presente investigación, como nivel de análisis que nos permita ubicarnos dentro de lo que en el estado del arte se ha venido discutiendo sobre el término.

Por otra parte, se expondrán los antecedentes del DAIP

desde la visión de los Derechos Humanos. Esto nos llevará desde la identificación histórica de la gestación de la Libertad de Expresión hasta la configuración del derecho a saber como la disciplina del Derecho de la Información.

De igual forma, una vez revisados algunos antecedentes y el contexto de ubicación del DAIP dentro de los instrumentos internacionales se realizará una depuración terminológica a través del desarrollo ideológico que le da sustento a la disciplina, diferenciando el contenido y el continente en la disciplina para formarse una opinión crítica de las consecuencias de su ausencia en los marcos normativos de los países en Latinoamérica.

### 1. Aproximaciones conceptuales a la idea de Transparencia.

En tanto concepto novísimo en el lenguaje político nacional sólo recientemente se ha comenzado a hablar del término Transparencia. En los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones. Aún más, se puede decir que la Transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se viene forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX (Vergara, 2008: 28).

Como afirma acertadamente Mauricio Merino: “el concepto está todavía en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera” (2005a: 17). Según algunos autores generalmente se considera que “Transparencia, Ciudadanía y Democracia

están inextricablemente ligadas. Una no es posible sin las otras. Transparencia y Democracia requieren, primero para existir y luego para funcionar adecuadamente, una *ciudadanía activa y participativa*, y esta última requiere Transparencia y Democracia para actuar y participar con Libertad” (Emmerich, 2005: 25–26).

Siguiendo al mismo Merino (2005b: 76–77) “hay que reconocer que el principio que está detrás de la idea de Transparencia se desprende del desarrollo de la Democracia Liberal. Nadie sensato, en nuestros días, podría diferir de la importancia que tiene el Acceso a la Información Pública como una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la Democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público. Sin embargo, lo cierto es que esa convicción democrática no se había convertido en un derecho plenamente garantizado en la mayor parte de los países con tradición democrática hasta finales del siglo XX”.

Esta idea “nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de Transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza” (Merino, 2005b: 78).

Sin embargo, Transparencia y Acceso a la Información no

son la misma cosa. La Transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones (Hernández Valdéz, 2005a).

Uno de los temores alrededor de la Transparencia, entonces y ahora, según sostiene José Antonio Aguilar Rivera (2006: 17), es que “al abrir la ventana a la conducción de los asuntos públicos bien pudieran ponerse en evidencia los desacuerdos entre los encargados de la cosa pública, ya que comenta, se pensaba que el evidenciar el desacuerdo fomentaría la incertidumbre e incredulidad en los gobernados”, por lo que “la opacidad buscaba preservar tanto una imagen consensual de los tomadores de decisiones —fueran diputados o burócratas— como una percepción de la superioridad técnica e intelectual de éstos sobre los ciudadanos”.

La Transparencia, por el contrario, “acepta la pluralidad y el disenso en opiniones como una característica inherente y positiva de la política democrática. Por eso no teme exponerla; no se escandaliza de lo que descubre. También desree del argumento de que los ciudadanos son incapaces de comprender la complejidad de las decisiones públicas y que por ello éstas deben mantenerse lejos de la luz pública” (Aguilar Rivera, 2006: 17).

Bajo esta argumentación es necesario retomar lo expuesto desde la Introducción de ésta investigación, respecto a que si bien podemos llegar a considerar que un régimen democrático es tal en tanto cumple con aquellos criterios propuestos por Dahl, dicha definición trataría

únicamente de la Democracia (así sea representativa) y no de la Democracia Liberal. Sin embargo, siguiendo a Aguilar Rivera, las actuales poliarquías “no solamente comprenden el gobierno de la mayoría y los rasgos democráticos señalados, sino otros elementos, como el constitucionalismo, los Derechos y Garantías Individuales, los límites institucionales al poder en la forma de división de poderes, el Estado de Derecho, etc.” (2006: 25)<sup>40</sup>.

De esta forma, podemos concluir que “la Transparencia es uno de los elementos liberales que complementan necesariamente a la Democracia. Esto es en cierto grado cierto, pero también lo es que la Transparencia tiene funciones estrictamente democráticas; es decir, que contribuyen a que el pueblo mande” (Aguilar Rivera, 2006: 26).

Un libro reciente define la Transparencia, en términos muy generales, como: “dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz” (Oliver, 2004: 4-5). Sin embargo, este entendimiento, que es básicamente pasivo, está cambiando. Crecientemente transparencia también significa “apertura activa” (active disclosure); los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen” (Oliver, 2004: 5).

Para otros autores, en cambio, Transparencia es “un Derecho Ciudadano que sirve para impedir la apropiación

---

40- En este sentido actualmente los elementos democráticos, por más centrales que sean, no bastan para legitimar a un régimen. De ahí que se lleguen a considerar indeseables aquellos regímenes que, aunque conduzcan elecciones, no respetan los derechos fundamentales de las personas. En esta vena, Fareed Zakaria ha manifestado recientemente preocupación por el fenómeno contemporáneo de la “democracia antiliberal” (2004).

privada de los espacios públicos. Hablamos de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego” (Merino, 2005a: 17).

Por su parte Aguilar Rivera, al tratar de responder el cuestionamiento sobre ¿qué papel desempeña la Transparencia en el gobierno democrático?, habla de características “capacitadoras e inhibidoras” (2006: 28-32), a saber:

1. Evaluación de los gobernados<sup>41</sup>;
2. Rendición de Cuentas<sup>42</sup>;
3. Control del poder público<sup>43</sup>;
4. Fortalecimiento de la autoridad política<sup>44</sup>; y
5. Detección y corrección de errores<sup>45</sup>.

Hasta aquí es evidente, como lo afirma Alfonso Hernández,

---

41 Función capacitadora que permite, en una democracia representativa, a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes (PRZEWORSKI, STOKES y MANIN ,1997).

Entendida como la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Un estudio insoslayable del particular lo realiza Andreas SCHEDLER (2004).

42 “A través de la Transparencia la Ciudadanía puede detectar las fallas y defectos de las políticas públicas en sus primeras etapas, cuando todavía pueden corregirse. Ésta es claramente una facultad inhibitoria” (AGUILAR RIVERA, 2006: 30).

43 “La confianza puede facilitar la coordinación entre los ciudadanos, y entre éstos y los agentes gubernamentales, puede reducir los costos de transacción, así como aumentar la probabilidad de que los individuos apoyen al gobierno y de que cumplan sus demandas” (AGUILAR RIVERA, 2006: 30).

44 Se trata de una forma particular a través de la cual la transparencia fortalece a los gobiernos: mejora su capacidad cognoscitiva (Aguilar Rivera, 2006: 31).

45 Como ejemplo, podemos citar a tres autores relevantes sobre el tema para ilustrar dicha complejidad. Para NAVA GOMAR et al. (2006:20) la transparencia significa “que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general”; por su parte Luis Carlos UGALDE (2002: 17) entiende que “Transparencia significa abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de Acceso a la Información del Gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”; y Para Daniel KAUFMAN (2002), por otra parte, la Transparencia debe tener los siguientes atributos: a) fácil Acceso a la Información (incluyendo oportunidad y no discriminación); b) comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera); c) relevancia (evitar la información superflua y el sobre flujo de información), y d) calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los mercados para los inversionistas).

que hay diversas formas de abordar el entendimiento de la Transparencia (2005b: 7). La idea sencilla, pues, se va complicando en la medida en que no alcanza a ser definida con precisión (Merino, 2005a: 11) .

Fundamentalmente, toda vez que no está en el ánimo de la presente investigación ahondar en la discusión teórico-conceptual respecto a la idea de la transparencia, habremos de considerar una definición que se ajusta al ánimo de estudio del trabajo que aquí se presenta, propuesta por Ernesto Villanueva (2005: 64), quien considera que “la Transparencia es una Garantía Normativa e Institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el Derecho de Acceso a la Información Pública. En tanto la Transparencia es una Garantía, no un Derecho Sustantivo, hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del Derecho de Acceso a la Información Pública”, de tal suerte que la Transparencia esté íntimamente relacionada con el Derecho de Acceso a la Información Pública pero no se subsuma en el mismo concepto.

## 2. Antecedentes del DAIP.

El tema de los Derechos Humanos está en el centro del debate filosófico y político contemporáneo; en lo teórico, con relación a las diversas concepciones de justicia y moralidad y en el ámbito de lo práctico, por las diferentes posturas de los Estados, gobiernos y agentes públicos y privados concernidos (Villar Borda, 1998: 15).

Como sostiene Luis Villar existen posturas que sostienen que el concepto de Derechos Humanos no tiene origen moral, sino una acuñación específica del

concepto moderno de Derechos Subjetivos, esto es, de una terminología jurídica. Los Derechos Humanos tienen originariamente una naturaleza jurídica. Lo que le presta la apariencia de Derechos Morales no es su contenido ni tampoco su estructura, sino su sentido de validez, que trasciende los ordenamientos jurídicos de los Estados a niveles supranacionales (1998: 18)

Esto significa que las leyes o las órdenes de autoridades de ese Estado habrán de respetar el marco inviolable que la Constitución asigna a esos derechos. En tal sentido, los textos constitucionales sobre reconocimiento de Derechos del Hombre tienen por principal finalidad amparar a los ciudadanos contra excesos o arbitrariedades de la autoridad o de los poderes públicos. Ellos no obstan, empero, para que tales reglas constitucionales impongan también el deber jurídico dictado por el más alto nivel normativo, a todos los súbditos el deber de respetar los derechos ajenos (Novoa Monreal, 1989: 17).

En el sentido moderno del término, la historia de los Derechos Humanos es relativamente reciente. Dejando a un lado antecedentes remotos, así como otros más próximos en Inglaterra, podría afirmarse que las primeras declaraciones de derechos se producen de forma más o menos simultánea durante la revolución francesa y la independencia norteamericana, justamente en los orígenes de lo que solemos denominar Edad Contemporánea (Díaz Revorio, 2004: 16).

Como lo expresa Díaz Revorio, fue sólo en el siglo XX y en especial tras la segunda guerra mundial, cuando se han empezado a adoptar textos internacionales que han recogido los derechos con pretensión de alcance

universal, si bien la garantía jurídica de los mismos, sólo se ha realizado en ámbitos geográficos más restringidos<sup>47</sup>.

### 3. Correlación del DAIP con los derechos humanos y su ubicación en las generaciones de estos derechos.

Todo Derecho Humano puede desglosarse a partir de tres categorías, que constituyen su estructura interna: sujeto, objeto y facultades. Si se estudia el derecho a la información desde esta perspectiva se obtiene que:

1. El sujeto del derecho a la información es un sujeto universal: se atribuye a todos los hombres de igual manera. No cabe hablar de excepciones ni de privilegios. Ni siquiera una mayor preparación profesional o la dedicación a una tarea de comunicación rompen esta característica de igualdad.

2. Su objeto, el bien que se trata de asegurar y proteger, es la información veraz, de utilidad para sentirse más integrado en la propia vida social, en lo que constituye la comunidad.

3. Las facultades son las posibilidades de acción del sujeto. Son las que dan vida al derecho en cuestión, por eso se dice que forman su contenido, y que denotan su particular modo de ser (Azurmendi, 2001: 53-54).

---

47 En el campo jurídico-positivo y constitucional el papel de vanguardia corresponde a Inglaterra. La "Petition of Rights" de 1628 protege los derechos personales y patrimoniales. El Acta de "Habeas Corpus" de 1679, tiene un significado trascendental, por cuanto prohibía la detención de nadie sin mandamiento judicial. En 1689, la Declaración de Derechos ("Declaration of Rights") confirmaba los derechos ya consagrados en los textos anteriores. La Declaración de Derechos ("Bills of Rights") de Virginia, del 12 de junio del mismo año redactada por George MASON, es la primera que contiene un catálogo específico de Derechos del Hombre y del Ciudadano. La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se convirtió para Europa en el punto de partida de toda la evolución posterior en materia de derechos y libertades del hombre (BRUGGER, 1988: 100).

Dentro de las generaciones de derecho destacan en orden cronológico la siguiente clasificación (Gherzi, 2002: 15-22):

A. Derechos Individuales de primera generación. En este sentido, la idea es partir de la constitución de los Estados modernos con la caída de la última monarquía en 1789, que comenzó en la independencia de los EUA y las revoluciones inglesa y holandesa, que fundaron una concepción del y para el hombre propietario. En este simple hecho está el nacimiento de la primera generación de los Derechos del Ser Humano: el Derecho a Preservarse frente al Estado y a la Protección de su Patrimonio.

B. Derechos Sociales de segunda generación. Las tensiones sociales aumentaron durante la primera posguerra y la crisis del treinta, en realidad, no hizo más que acentuarlas con el desempleo de miles de trabajadores. De ahí en adelante comenzaron a plantearse masivamente los derechos de los trabajadores y el respeto a la dignidad humana, y se instalaron en el mundo los derechos de segunda generación: los sociales.

C. Derechos Personalísimos de tercera generación. Fue necesaria una Segunda Guerra Mundial y numerosos campos de exterminio para darse cuenta de que con los derechos de primera y segunda generación no bastaba. La agresión al ser humano estaba en las mismas entrañas del sistema, que estimulaba la voracidad del lucro, la apetencia por el poder, la destrucción de la familia, la vida fácil y licenciosa, y así nacieron los derechos personalísimos de tercera generación.

D.Derechos Ambientales de cuarta generación. Por último, fue necesario preservar de la contaminación el medio ambiente y el sistema ecológico. Así nacieron los derechos de cuarta generación que se basan en un desarrollo sustentable para conservar los recursos naturales para las próximas generaciones. Los Derechos Ambientales son inalienables e irrenunciables y, por ende, no pueden ser perturbados con el pretexto de generar “bienestar económico” para toda la sociedad.

#### 4. Identificación de las teorías de los Derechos Fundamentales.

En el año 1945 se aprueba la Carta de las UN por la cual se constituye la ONU. Entre los propósitos de esta organización establece en su artículo 13: “realizar la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las Libertades Fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

A partir de ahí, y en los años sucesivos, las UN aprobaron textos y auspiciaron la firma de tratados cuyo objeto fue el reconocimiento y garantía de los Derechos Humanos. El primero y más importante de estos textos es, sin duda, la DUDH (Díaz Revorio, 2004: 16-17). En primer término la firma de la DUDH en 1948 incorporó, en su artículo 19, la concepción de que “todo individuo tiene Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”<sup>48</sup>.

48 De este precepto se desprenden un Derecho Pasivo y uno Activo, relacionados con la información. El primero se refiere a la facultad de recibir ésta, así como opiniones, mientras que el segundo a la de investigarlas y difundirlas.

Pero hay que mencionar también los numerosos tratados y convenios auspiciados por UN, entre los que ocupan un lugar muy destacado el PIDESC y el PIDCP, ambos establecidos en Nueva York el 19 de diciembre de 1966<sup>49</sup>.

En cambio, en ciertos ámbitos regionales se han producido algunos avances significativos en la garantía internacional de los derechos y en la consideración del individuo como sujeto de derechos en el plano internacional, con capacidad para acudir a instancias internacionales para obtener una respuesta frente a la vulneración de sus derechos imputable a un Estado.

En Europa la labor principal en este ámbito ha correspondido al CE, organización internacional creada el 5 de mayo de 1949. En este ámbito pueden destacarse varios convenios auspiciados por esta organización como la CSE, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, que recoge sobre todo derechos del ámbito social y económico y, en particular, el CPDHLF firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (que entró en vigencia en septiembre de 1953) dedicado fundamentalmente a los Derechos Civiles y Políticos<sup>50</sup>.

El convenio de Roma estableció además como órganos de garantía de los derechos que contiene a la CEDH

---

49 Último este en el cual se dispuso que: Artículo 19. 1) Nadie podrá 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 públicas.

50 El cual prescribió en su artículo décimo: Artículo 10. Libertad de expresión. 1. Toda persona tiene Derecho a la Libertad de Expresión. Este derecho comprende la Libertad de Opinión y la Libertad de Recibir o de Comunicar Informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas

establecida en 1954, y el TEDH, establecido en 1959.

Además participaba en los procedimientos de garantía el Comité de Ministros del CE, órgano establecido en el Estatuto Fundacional de ésta organización. El protocolo número once modificó este sistema de protección, asumiendo todo el protagonismo de la misma el TEDH, con sede en Estrasburgo<sup>51</sup>.

El Derecho de la Información no nace por la evolución del derecho civil romano, como las otras ramas del Derecho, sino que es como un precipitado que se produce cuando queda claro el Derecho a la Información en la Declaración de 1948. Al postularse como derechos de todos y cada uno, surge evidente la necesidad de satisfacer ese derecho también de modo personal y universal (Bel Mallén y Correidora, 2003: 55)<sup>52</sup>.

En el año 1948, los países americanos inician la construcción de una nueva institucionalidad regional al adoptar la

---

de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

51 Así como se introdujo el Derecho a la Información como un plexo de facultades en la DDH de París de 1948, que no tiene fuerza de ley sino que sólo cuenta como declaración institucional, existen otros tratados internacionales que reconocen este derecho en similares términos, entre ellos: 1) la CoEDH, aprobada por el CE el 4 de noviembre de 1950, 2) la CIDCP, aprobada por la ONU el 16 de diciembre de 1966, 3) la DDCPC de Teherán de 1973 y 4) el Acta de Helsinki de 1975.

52 Por su parte la UNESCO, en una declaración conocida como la CSDLAIP, planteó las siguientes consideraciones (ZALDÍVAR, 2006: 19): 1. El Libre Acceso de las personas a las fuentes de Información Pública es un Derecho Humano Universal y un principio democrático inherente al Derecho a la Información; 2. El Libre Acceso a la Información Pública contribuye a la Transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública; 3. El Libre Acceso a la Información Pública garantiza la Participación Ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una Cultura Democrática.

Carta de la OEA, de la cual ha derivado un conjunto de convenciones, tratados y protocolos interamericanos vinculantes para los Estados adherentes (Bel Mallén y Correidora, 2003: 121).

En lo que respecta a nuestra región, el 22 de noviembre de 1969 se suscribió la CADH, conocida como *Pacto de San José de Costa Rica* y que fue incorporada por la ley 23.054 al orden judicial argentina<sup>53</sup>.

De este modo, la CADH estableció que la comunicación es una facultad irrestricta del hombre y, en términos jurídicos, un Derecho Natural o pre-formativo, constituido en soporte de los derechos enumerados en las leyes fundamentales de las organizaciones jurídico-políticas de los Estados; mientras que el Derecho de Información es un Derecho pura y simplemente individual. En relación de inclusión, las normas internacionales prescriben como fases de este derecho “investigar”, “recibir” o “difundir” información como establece la DUDH y “buscar”, “recibir” y “difundir”, como lo consagra el *Pacto de San José de Costa Rica*.

Los tratadistas mexicanos Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, por su parte, han sostenido que el Derecho a la Información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la DUDH, es la *garantía fundamental* que toda persona posee a: atraerse Información, a Informar y a Ser Informada (2001: 71-102)<sup>54</sup>.

53 La convención, que fue ratificada por México en 1981, en su artículo 13, párrafo 1, establece: “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” (FAYT, 2001: 3).

54 De esta definición se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicho Dere-

El Derecho a la Información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las instituciones del Derecho a la Información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el Derecho a la Información es un Derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien —ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad— tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

El DAIP formaría parte del círculo amplio del Derecho a la Información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado de acuerdo con la ley.

Según lo mencionado anteriormente, podemos destacar la importancia de la elaboración de leyes que garanticen no sólo la Transparencia sino, sobre todo, el Derecho de Acceso a la Información<sup>55</sup>.

cho Fundamental: A) el derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla; B) el Derecho a Informar incluye las i) Libertades de Expresión y de Imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas; y C) el Derecho a ser Informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (ESCOBAR DE LA SERNA, 1997: 54-60, 380-381; LÓPEZ AYLLÓN, 1984: 160-161; VILLANUEVA, 1998: 34-36).

55 Las ventajas de la utilización de esta ley son múltiples, entre las principales podemos citar las siguientes: 1. Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática del Estado de Derecho al dar a conocer las reglas del juego y ajustar conductas a pautas razonables y previsibles; 2. Ejercer el escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y de las empresas privadas que operan bajo concesión pública; 3. Promover

## 5. Concepto de Derecho<sup>56</sup> de la Información y a la Información

El hecho de que habría que utilizar la noción de derecho a la información, *lato sensu*, para definir el sentido genérico del concepto y Derecho a la Información, *stricto sensu*, para hacer referencia a una de sus vertientes, fue razón suficiente para acuñar el concepto de Derecho de Acceso a la Información Pública.

El DAIP sería un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del Derecho a la Información. Y este Derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley.

Hasta aquí tenemos dos conceptos: Derecho a la Información y Derecho de Acceso a la Información Pública. Queda por definir Derecho de la Información.

Si, como ya se anotó, el Derecho a la Información está compuesto de normas legales —y el Derecho de Acceso a la Información Pública es una de sus vertientes y, por esa misma razón está integrado por normas jurídicas—, se puede concluir que el Derecho a la Información es el

que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones; 4. Reducir el rumor y alentar las noticias confirmadas; 5. Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más diversas actividades de la vida nacional; y 6. Democratizar los espacios de la vida pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad y elimina el sistema de información privilegiada.

56 El Derecho, como concepto, a decir de Salvador NAVA GOMAR et al. (2006: 7) tiene una dualidad: se refiere, por un lado, al conjunto de normas jurídicas en sí mismo y, por otro, siguiendo a Héctor FIX-ZAMUDIO (1995: 97), a una ciencia cuyo objeto de conocimiento está constituido tanto por el ordenamiento jurídico como por los conceptos sistemáticos elaborados por la dogmática. Para Sergio LÓPEZ AYLLÓN (1984: 106-112) son dos las nociones más utilizadas del término “Derecho”: por un lado se refiere al “complejo de normas e instituciones que imperan coactivamente en una comunidad estatal”, y por el otro a “permisiones o facultades jurídicamente justificadas”.

objeto de estudio del Derecho como Ciencia Jurídica.

De esta suerte, el derecho de la información es la rama del derecho público que tiene como objeto de estudio al Derecho a la Información<sup>57</sup>.

El Derecho de la Información<sup>58</sup> es, siguiendo a Manuel Fernández (1977: 9), una de las áreas relativamente recientes, que “nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un Derecho Natural del Hombre, reconocido con estas características en las leyes fundamentales de los diversos países modelados en el ámbito jurídico-político al modo de Estados de derecho”. En suma, se trata de “una rama en formación de la ciencia del Derecho en busca de su autonomía respecto de las ramas clásicas de la ciencia jurídica, que podría definirse como la rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *strictu sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de Expresión y de Información y el Derecho a la Información a través de cualquier medio” (Nava Gomar et. al.: 2006:8).

Ernesto Villanueva (2003: XVII), por su parte, ha sostenido que el Derecho a la Información, *lato sensu*,

57 La expresión “Derecho a la Información” se compone de dos sustantivos multívocos, de ahí que, para conceptualarla, sea necesario referirse individualmente a cada uno de ellos: la palabra “derecho” proviene del latín *directum*, que deriva de *dirigere* (enderezar, dirigir, encaminar), que a su vez proviene de *regere, rexi, rectum* (conducir, guiar); implica dirección, ordenación y regulación, lo que coincide con el término latino *ius*, concebido como “un complejo de disposiciones obligatorias”. Además, en contraposición a éste uso del vocablo referido, también se utiliza para aludir a las prerrogativas de que goza un individuo (VV.AA., 2000: 1094).

58 El vocablo “información” proviene del latín *informatio, onis*, “acción y efecto de informar”, mientras que “informar” deriva de *informare* y se conceptúa como “enterar”, “dar noticia de algo” (RAE, 2001: 1274). Por tanto, la Garantía del Derecho a la Información es un Derecho público subjetivo integrado por “un conjunto de facultades interrelacionadas —difundir, investigar y recibir información— (LÓPEZ AYLLÓN, 1984: 159).

es “la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada<sup>59</sup>.”

Ahora bien, este Derecho a la Información, entendido como un Derecho Subjetivo Público, puede ser visto desde dos dimensiones, individual y social. En su dimensión individual se identifica con las libertades de pensamiento y expresión, en el Derecho que toda Persona tiene de Buscar, Investigar, Recepcionar y Divulgar Información de toda índole, sin consideración de fronteras, y por los medios que tenga a su alcance y sean de su elección. A su vez, la dimensión social de este Derecho implica Propaganda Noticia y Opinión Pública (Desantes Guanter, 1991: 30-31)

No obstante, dichos factores no implican una potestad ilimitada de los gobernados, toda vez que existen límites expresamente señalados por las normas jurídicas, a fin de proteger o tutelar determinados derechos considerados como del mismo o igual valor que el Derecho a la Información, tales como: el Derecho a la Vida Privada, Datos Personales, Información Reservada, Confidencial, la Moral, el Orden, la Paz Pública, entre otros<sup>60</sup>.

Este derecho, de acuerdo con Nava Gomar et al. (2006: 13) implica no solamente “el Acceder a la Información,

59 En este orden de ideas los autores referidos enmarcan el Derecho a la Información (*strictu sensu*) como una parte integrante del Derecho de la Información (*latu sensu*), que representa la rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de Expresión y de Información y el Derecho a la Información a través de cualquier medio. A su vez, según Luz del Carmen MARTÍ (2003: 41), el Derecho a la Información *strictu sensu*, es equiparado con la facultad que poseen las personas para acceder a los datos, registros e informaciones en poder de los tres poderes, la Administración Pública Federal, los Órganos Constitucionales Autónomos y cualquier otro Órgano Federal que maneje recursos públicos.

60 A decir de la SCJN “el Derecho a la Información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda *garantía*, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como reserva de información o secreto burocrático (SCJN, 2001: 579).

sino también es el difundir esa información y ahí es donde entra precisamente la Libertad de Expresión. [...] es un círculo más pequeño que forma parte del círculo amplio del Derecho a la Información [...] compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley”<sup>61</sup>.

El Derecho de Acceso a la Información, en cuanto tal, es una garantía constitucional<sup>62</sup>, entendida como la obligación que tiene el Estado de informar a través de los diversos medios de comunicación, de manera regular, la multiplicidad de opiniones de los partidos políticos y en general, de dar a conocer toda aquella información generada por el Estado que sin afectar la vida política y económica del país, contribuya a lograr una sociedad consiente de la realidad del país; en México, el Derecho a la Información está considerado como una garantía individual, complementaria a la libertad de expresión, según se desprende del artículo 6º de la CPEUM, el cual dispone que “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 de Acceso a la Información se constituye

61 En suma el derecho de acceso forma parte del derecho a la información que comprende, siguiendo al autor, el derecho de atraerse información. *Ibidem*.

62 Sin embargo, ¿qué debemos entender por garantía? El término proviene de la voz anglosajona *warranty*, que quiere decir “asegurar, proteger, defender o salvaguardar”; adoptadas en un principio por el derecho Privado, este vocablo fue acogido por el derecho Público para significar “diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del Gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden Constitucional” (BURGOA, 1998: 161-162).

así, no sólo como una expresión del reconocimiento de los derechos humanos, sino también como una de las manifestaciones de participación ciudadana en nuestro país, caracterizándose por comprender la manifestación de hechos, actos, noticias o acontecimientos que son susceptibles de verificarse.

## 6. Concepto de DAIP

El DAIP es un Derecho “natural”, por cuanto su razón de ser radica en la naturaleza sociable del hombre; es personal, porque incide en el perfeccionamiento de la persona, sobre todo en su esfera social; no es un derecho absoluto, sino susceptible de limitaciones; es público, por las razones antes aludidas; es un Derecho Político, en el sentido de que posibilita y se funda en la Participación Política o en las funciones públicas; es un Derecho Universal, inviolable e inalienable (Escobar de la Serna, 2004: 83-84).

De esta naturaleza se deducen las siguientes consideraciones:

1. Que todo miembro de la sociedad, y ella misma en su conjunto, tiene Derecho a la Información.
2. Que los entes públicos tienen el deber de facilitar tal información.
3. Que los profesionales de la información son intermediarios entre los entes públicos y los destinatarios de la información.
4. Que tienen igualmente Derecho a Obtener Información

y el Deber de transmitirla lo más fiel posible.

5. Que la información, objeto o contenido del Derecho, y por lo tanto también del Deber, no puede ser otra que aquella cuya naturaleza y calidad sea adecuada para satisfacer los intereses, que se intenta proteger, de realización personal y social en la participación de los ciudadanos en la vida pública.

6. Que es evidente la necesidad de que sea tutelado el sujeto activo o acreedor del Derecho a Ser Informado, en lo que el grado de educación y formación del receptor es cuestión fundamental.

## 7. Importancia del DAIP para el desarrollo de la Democracia.

Para analizar la relación entre el Acceso a la Información y Democracia es menester hacer algunas precisiones terminológicas. A tal fin, tomaremos como punto de partida los argumentos expresados en el *Dictamen del primer caso de Derecho de Acceso a la Información ante la CIDH 4*, con el fin de determinar el alcance que se pretende hacer de dichos términos en este dictamen.

En la medida en que los particulares puedan acceder a la información, que tienen Derecho de Conocer, las democracias emergentes se vendrán consolidando gracias a la actividad de apertura y seguimiento de las negativas de acceso a la información que, en principio siendo la regla y no la excepción, debe ser pública.

Como señala Umberto Cerroni “[...] la capacidad de autogobierno, control recíproco e iniciativa que expresa la Democracia, es el único instrumento con que resulta

posible impedir que el hombre sucumba bajo el peso del maquinismo, del tecnicismo, de la especialización, aunque poniendo al alcance de todos la máquina, la técnica y el adiestramiento profesional. En su más vasta acepción, la democracia es la única esperanza de convertir nuestro planeta en una comunidad humana” (1972: 236).

La existencia de una autoridad reguladora independiente constituye otra de las piedras angulares para hacer efectivo el DAIP. Esta institución es deseable en las democracias consolidadas, pero es imprescindible contar con un organismo, al menos, de promoción y socialización en democracias emergentes donde la credibilidad en las instituciones legales tradicionales se encuentra en proceso de construcción<sup>63</sup>.

Es verdad que, de entrada, no existen Derechos Absolutos, sino Relativos. No obstante, el uso de conceptos jurídicos indeterminados para el rubro de excepciones al DAIP, particularmente en las democracias en desarrollo donde la cultura de la secrecía se encuentra arraigada, constituye una salida legal para clasificar información

63 La autoridad reguladora independiente ofrece las siguientes ventajas, a saber: A. La existencia de una autoridad reguladora independiente permite fomentar la imparcialidad en el desempeño de sus funciones y eliminar el conflicto de intereses que existe cuando la Ley establece un órgano dependiente directamente de uno de los poderes sujetos al ámbito de aplicación de la Ley en cuestión, particularmente cuando se trata de determinar si una información pública determinada actualiza o no alguna de las hipótesis normativas de la excepción al DAIP; B. Desde la perspectiva de los gobernados, la autoridad reguladora independiente representa una instancia gratuita, expedita y eficaz para dirimir conflictos en materia de Acceso a la Información si se le compara con la alternativa única de la autoridad jurisdiccional, la cual —particularmente en las democracias emergentes es lenta, costosa y en muchas ocasiones ineficaz en perjuicio de la sociedad toda; C. Sólo una autoridad reguladora independiente puede ofrecer un programa intensivo de educación y capacitación para los gobernados con el fin de que haya el mejor aprovechamiento posible del Derecho de Acceso a la Información Pública, habida cuenta que la sola expedición de la Ley en la materia no garantiza que tenga en los hechos un efecto igualador o democrático; y D. La autoridad reguladora independiente se encuentra en condiciones de evaluar año con año las fortalezas y debilidades de la LFTAIPG, teniendo la posibilidad de conducir foros o estudios conducentes a reformas legales que mejoren, en el interés público, aquellos aspectos que no estén suficientemente claros o requieran ajustarse a los estándares democráticos internacionales actuales en la materia.

como Reservada, bajo una perspectiva voluntarista de la autoridad encargada de clasificar tal información<sup>64</sup>.

Finalmente, para Dahl (1999: 246), como lo habíamos adelantado, los componentes requeridos en una Democracia son: 1. Fuentes alternativas de información; 2. Cargos públicos electos; 3. Elecciones libres, imparciales y frecuentes; 4. Libertad de expresión; 5. Autonomía de las asociaciones y 6. Ciudadanía inclusiva<sup>65</sup>.

Pero si los orígenes de la Libertad de Expresión se remontan al siglo XVII<sup>66</sup>, la Libertad de Información y el posterior Derecho que la garantizaría, el DAIP, son relativamente recientes, como se verá en el apartado precedente.

## 8. El DAIP en México.

México es hoy un país democrático pero con una enorme necesidad de cambios y mejoras; por convicción y necesidad, sus ciudadanos aspiran a construir una convivencia colectiva cada vez más incluyente, más abierta y que brinde las garantías propias de una vida en libertad y con justicia. Por eso, la Democracia mexicana no puede contentarse con lo adquirido, sino que debe ir en busca de nuevos instrumentos que le den sustento, calidad y

64 Como certeramente señala DERRIDA (1998: 157) "Lo secreto es lo irreductible al terreno de lo público -a pesar de que no lo llamo privado- e irreductible a la publicidad y a la politización, pero al mismo tiempo, este secreto está en la base de lo que del terreno de lo público y del dominio de la política puede permanecer y permanece abierto".

65 En el rubro 1 se destacan las fuentes alternativas de información; en la medida en que se cuente no sólo con Acceso a la Información per se sino acompañada de instrumentos que permitan hacer operativo este Derecho, se podrán complementar como un todo necesario los elementos mínimos para la configuración de la Democracia.

66- La Libertad de Expresión encuentra tutela legal por vez primera en el artículo 10 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que decía: "Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley".

viabilidad en el largo plazo, a la vez que se sigue edificando a través de la expansión de los Derechos Fundamentales que nos ha heredado la tradición histórica, nacional e internacional, del constitucionalismo democrático: los Derechos Políticos, los Derechos Civiles, los Derechos Sociales y los Derechos de Libertad. En esta tesitura, nuestros derechos deben seguir replanteándose sobre los fundamentos que se encuentran en los valores de la igualdad, la democracia, la paz y la tutela del más débil<sup>67</sup>.

El DAIP se inscribe plenamente en esa agenda democrática de México, y se inscribe como un Derecho Fundamental, al menos por dos razones: porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan Saber y Acceder a Información relevante para sus vidas) y porque sobre él se erige la viabilidad de un Sistema Democrático, porque cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto (Carbonell, 2006).

Puede decirse incluso que una de las piedras angulares de las democracias contemporáneas son las libertades de Expresión y de Información. En efecto, hoy se reconoce ampliamente que la información es una condición necesaria para la realización del estado democrático<sup>68</sup>. En una primera fase del constitucionalismo liberal, a decir de Martí Capitanachi (2003: 17), estas libertades fueron entendidas de manera conjunta, en forma de Derechos Subjetivos Públicos frente al Estado, entendidos bajo la

67 Véase Luigi FERRAJOLI (2006: 46).

68 De este modo, los antecedentes remotos del DAIP, como lo habíamos adelantado en el primer apartado del presente capítulo, los podemos encontrar a nivel internacional en la DIEU de 1776 y en la DFDHC de 1789, donde las libertades de expresión y de información se manifestaron como el Derecho al Libre Pensamiento y a la Libertad de Expresión.

consigna de Libertad de Expresión y Libertad de Prensa, como lo hace la *Constitución Norteamericana en la 1ª enmienda en 1791*, contenida en ella, y a la manera de las constituciones clásicas, se da por supuesto entonces que ambos derechos quedan comprendidos juntos: Libertad de Expresión y Libertad de Información.

La tendencia internacional del reconocimiento a los Derechos Humanos, incluido el Acceso a la Información, llega a nuestro país con la adopción de varios instrumentos internacionales importantes en cuanto al reconocimiento de los Derechos Humanos, aunque en el mundo solo 37 países recogen dentro de sus constituciones el DAIP (Villanueva, 2002: 24).

Por cuanto hace al debate nacional acerca de la Libertad de Información en México a partir de la CPEUM de 1977, la doctrina<sup>69</sup> reconoce diversas etapas de construcción legislativa, la primera comprende de 1977 al movimiento de 1982; la segunda abarca de 1982 hasta la llamada reforma política y democrática efectuada por José López Portillo, que conduce a la adición del artículo 6º de la CPEUM en 1977; la tercera concluye propiamente en el momento de publicación de la LFTAIPG en Junio de 2002; la cuarta está representada por el efecto que produjo la LFTAIPG en las entidades federativas y la consecuente creación de las leyes locales con sus correspondientes organismos especializados; y la quinta inicia con la reforma al artículo 6 de la CPEUM aprobada en Julio de 2007.

69 Según LÓPEZ AYLLÓN (1984: 73-74) en México el Derecho a la Información se planteó por vez primera en 1975, dentro del *Plan Básico de Gobierno para 1976-1982*, el cual mencionaba que “el Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la Democracia; es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones”; aunque creemos que esta periodización propuesta por Rafaela LÓPEZ (2007: 403-404) es más comprehensiva.

López Ayllón realiza un estudio interesante acerca del contenido del DAIP (1997: 12) y considera que el mismo adquiere mayor relevancia en nuestro país a raíz de la reforma política de 1977, cuando “junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la denominada *Reforma Política*, se modificó el artículo 6 para añadirle las siguientes diez palabras: el Derecho a la Información será garantizado por el Estado”<sup>70</sup>.

Con motivo de dicha reforma política el Derecho a la Información se incorporó ambiguamente a la CPEUM, lo que patentizó la necesidad de una ley reglamentaria que determinara los sujetos, objetos y materia del nuevo derecho<sup>71</sup>.

Al hablar del Derecho a la Información, debemos aludir también, al Derecho de Petición consagrado en el artículo 8º de la CPEUM, pues ambos son correlativos y bien puede decirse que se encuentran tan íntimamente ligados que van de la mano<sup>72</sup>.

Desde antes de la creación de LFTAIPG, se consideró

70 Coincidimos con Fidela NAVARRO RODRÍGUEZ (2004: 17) al afirmar que ha sido la alternancia política que vivió nuestro país en el año 2000, la que permitió un escenario propicio para el cambio de actitudes, panoramas, de nuevos intentos y primeros resultados en materia de Acceso a la información, lo que trajo consigo que el 11 de junio de 2002, el Presidente de la República Lic. Vicente FOX QUESADA, firmara el decreto de promulgación de la LFTAIPG, una Ley cuyo desarrollo y negociación han tenido características particulares en la historia de México, y cuya aprobación y puesta en práctica constituyen uno de los pasos más firmes y necesarios hacia la consolidación democrática.

71 Si bien es cierto que el Derecho a la Información no surge con motivo de la LFTAIPG, también lo es que no existía hasta antes de ésta un ordenamiento y mucho menos un Instituto que se encargara de velar el cumplimiento de esa garantía individual.

72 La propia CPEUM señala que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario, ya sea concediendo o negando la información solicitada. Pero cuando en las peticiones se requiera información catalogada como privada, el Estado debe negarla, aun cuando se formulen por escrito, de manera pacífica y respetuosa, puesto que de lo contrario se estaría violando la CPEUM, así como las leyes que emanan de ella y que se relacionan con la materia.

que “la Democracia debe incluir un Sistema de Rendición de Cuentas a efecto de que la Sociedad Civil tenga la posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno, a través del Derecho a la Información [...] al obligar la entrega oportuna de información útil y veraz, se establece un antídoto contra los desvíos del poder”, estimándose que “no debe hacerse pública la información relacionada con el proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión y, la relacionada con los datos personales cuya publicidad pueda ser una invasión a la privacidad”<sup>73</sup>.

En suma, parte de la *Reforma del Estado* y de la inclusión de México a la modernidad, ha sido la creación de la LFTAIPG como parte fundamental de una nueva cultura de la “Transparencia”. Si bien es cierto, esta Ley tiene por objeto garantizar el Acceso de toda persona a la Información en poder del Gobierno Federal, también lo es que la misma no puede concederse en forma arbitraria, ni desordenada, pues de hacerse así, se estarían contraviniendo disposiciones de orden público<sup>74</sup>.

#### CAPÍTULO 4. Las “Reglas del Juego” vigentes

En la presente investigación son temas centrales las correspondencias o no entre lo formal y lo informal, entre Cultura Política e institucionalidad. En los presupuestos de trabajo y en las posiciones teóricas se reiteró la necesidad de complementar el análisis de “lo formal” con la “informalidad instituyente” para comprender el objeto de estudio, o dicho de otro modo, entre las “normas” (lo

73 Tomado del Dictamen de aprobación por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 24 de abril de 2002.

74 Al igual que todos los ordenamientos legales, la multicitada Ley prevé casos de excepción y en materia de privacidad, estima que bajo determinadas circunstancias, pueden proporcionarse datos que estén considerados como íntimos.

que estipulan las ordenanzas jurídicas) y las “prácticas reales”. Este es, además, uno de los problemas de mayor interés en la ciencia política y en la perspectiva teórica *Neo-Institucional*.

Con el análisis de las “reglas del juego” del PJESLP, es posible identificar ¿qué está obligado a hacer y cuáles son los alcances de dicha reglamentación legal? esto supone que las normas jurídicas inciden o afectan de alguna manera la organización y vida internas del PJESLP, aunque no es el único factor ni probablemente el más determinante del cambio o permanencia de la institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP.

Este Capítulo se concentra en describir el marco jurídico tanto nacional como institucional del PJESLP respecto a la Transparencia y el DAIP<sup>75</sup>. El objetivo consiste en sistematizar y analizar la normativa actual que los regula, a partir de la elaboración de una matriz y un listado de “indicadores de existencia normativa” (ANEXO 3).

Este análisis *formal* inicia con una breve explicación del régimen normativo mexicano existente (entendido como derecho o legislación en sentido estricto). Continúa con la descripción de la “normativa nacional supra-institucional”<sup>76</sup> en los temas relacionados con la institucionalización de la transparencia y el DAIP en el PJESLP. La CPEUM, la LFTAIPG, la LTAIPSLP y el RPJALTAIP son las unidades de análisis. Adicionalmente, se menciona el papel protagónico que, para algunos

75 Este mapeo de la “Existencia Normativa” se construyó mediante la estrategia de análisis documental.

76 Conjunto de normas derivadas de la CPEUM y otras Leyes que definen las reglas del juego generales, válidas y aplicables para el caso de estudio de la presente investigación.

investigadores, ha tenido la SCJN en los últimos años al generar una serie de criterios y disposiciones que a modo de “Jurisprudencia” ha incidido en la institucionalización de la Transparencia y el DAIP. Posteriormente se analiza la normativa “interna” del PJESLP<sup>77</sup>.

## 1 Las normas jurídicas nacionales o “supra-institucionales”

El marco jurídico que rige la transparencia y el DAIP en México se establece en la CPEUM y la LFTAIPG. La LTAIPSLP y el RPJALTAIP refieren a dichas unidades de análisis en el ámbito estatal de gobierno.

### 1.1 El DAIP como un Derecho Fundamental reconocido constitucionalmente

Desde 1977, junto con otros artículos de la CPEUM y en el marco de la denominada “Reforma Política”, se modificó el artículo sexto constitucional para añadirle diez palabras que dicen: “el Derecho a la Información será garantizado por el Estado”.

La CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de febrero de 1917, fue modificada al añadirse a dicho numeral legal una última parte mediante la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977, cuya redacción completa quedaría como sigue:

Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa,

<sup>77</sup> Según el Principio de Legalidad en un Estado de Derecho, se supondría que estas reglas u ordenanzas internas han de ser congruentes con las normas establecidas por textos jurídicos de carácter nacional.

sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Esta adición suscitó en su momento un amplio debate sobre su contenido y alcance que con el tiempo ha sido aclarado, de tal manera que ahora entendemos con mucha mayor claridad cual es el alcance de esa reforma, misma que hoy consideramos necesario perfeccionar. En este proceso de interpretación sobre el alcance de la naturaleza jurídica de la adición al Artículo 6° Constitucional, ha sido crucial la evolución jurisprudencial que sobre esta materia ha hecho la SCJN. En efecto, nuestro más alto tribunal, en una decisión rendida con motivo de la investigación en relación con la matanza de Aguas Blancas en el Estado de Guerrero, estableció que:

“Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas [...] asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del Artículo 97 Constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de

la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados” (SCJN, 1996).

En esta decisión, la SCJN consideró que el Derecho a la Información constituía una *Garantía Individual*, pues sin ese supuesto, difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación a las Garantías Individuales al ejercer la facultad derivada del segundo párrafo del Artículo 97 de la Constitución. En diferentes decisiones, esta interpretación se ha confirmado plenamente<sup>78</sup>, llegando incluso al reconocimiento por parte de la SCJN de que su interpretación original, que lo limitaba a una Garantía por los Partidos Políticos, era incorrecta y que se trataba claramente de una Garantía Individual. Así se desprende de la tesis titulada “Derecho a la Información. La Suprema Corte interpretó originalmente el Artículo 6º Constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a Garantía Individual y a obligación del Estado a informar verazmente” (SCJN, 2000a). Como toda garantía, este derecho encuentra algunos límites, tales como “los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros” (SCJN, 2000b).

Bajo esta tesitura, el 20 de julio de 2007 se adicionó al artículo sexto constitucional un párrafo segundo así como sus subsecuentes siete fracciones actualmente vigentes, reforma que más tarde se acompañó de una reforma al párrafo primero del mismo Artículo Constitucional, para quedar finalmente como sigue:

78 Para una revisión completa de la evolución de la interpretación de la SCJN en la materia puede consultarse el trabajo del Ministro José Ramón Cossío Díaz (2002) y López-Ayllón (2005).

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El Derecho a la Información será garantizado por el Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 La LFTAIPG

La promulgación y entrada en vigor de la LFTAIPG es una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes. Su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación y ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

Esa ley se ha constituido en una poderosa palanca para la democratización del Estado, y su ejemplo ha impactado en otras áreas, instituciones y niveles de gobierno en todo el país, difundiendo una nueva cultura acerca de “lo público” entre los ciudadanos y los servidores públicos

y, como nunca antes, las instituciones difunden, publican y hacen accesible una gran cantidad de información relevante sobre sus actividades. A partir de la LFTAIPG y de las leyes equivalentes aprobadas por el resto de los Estados de la República, se han establecido condiciones que mejoran, aunque con deficiencias aún importantes, el Derecho de los mexicanos de Acceder a Documentos que testimonian la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos.

La actual LFTAIPG es el resultado de una construcción plural y de una acción legislativa concertada. El compromiso con la Transparencia y el Acceso a la Información ha alcanzado y reforzado un amplio consenso en el ámbito político, social y académico de la Nación. De hecho, pocos temas de debate interno en el país han permitido tal confluencia de fuerzas políticas y prácticamente la unanimidad en el Congreso de la Unión<sup>79</sup>.

## 2. El marco normativo Estatal Institucional

Por otra parte, la LFTAIPG abrió el camino para que cada entidad federativa fuera incorporándose paulatinamente en la era de la Transparencia y el Acceso a la Información. En el México democrático y pluralista de hoy, pocos temas han visto un desarrollo legal y cultural tan rápido y tan amplio como el de la Transparencia. Desde el año 2002, el país ha cursado una larga ruta de construcción jurídica e institucional en todos los Estados de la Federación.

Sin embargo, el desarrollo de la Transparencia y el

---

79 Para un estudio comparativo del proceso de votación respecto a la LFTAIPG, se recomienda revisar la información sobre la reforma al artículo sexto constitucional publicada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos [IFAI] en su página de Internet: <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>.

DAIP no ha estado exento de problemas, resistencias y deformaciones. Quizás, la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en la entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un Derecho que es Fundamental.

Diversos estudios realizados por especialistas<sup>80</sup> demuestran la existencia de muchísimos puntos de “falla”, donde las leyes de transparencia no cumplen con sus objetivos, se quiebran y se vuelven débiles; una heterogeneidad indeseable se ha instalado en casi toda la República a falta, por así decirlo, de una “guía constitucional” para la construcción del Derecho.

Hasta cierto punto, el hecho era previsible, pues se trata de la primera construcción institucional que ocurre en un ambiente de amplia libertad para los Congresos Estatales en donde cada uno de ellos, en ejercicio pleno de sus atribuciones constitucionales, ha determinado el contenido de su legislación en la materia. Es decir, la construcción del andamiaje legal se ha dado por iniciativa de los gobiernos, los legisladores, la política local y de las prioridades institucionales propias, sin que medie ninguna intervención ni injerencia de un “centro” regulador o de la Federación.

La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los Estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites, la apertura, la

80 Principalmente VILLANUEVA, GÓMEZ y PACHECO (2005), Guerrero y Ramirez (2006) Merino (2006), Cepeda y Noriega (2004) y López-Ayllón, Arellano y Merino (2007).

tecnología disponible y los documentos accesibles son muy distintos.

## 2.1 La LTAIPSLP

Para el caso particular del Estado de SLP, en el año de 2003 la Quincuagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado consideró<sup>81</sup> impulsar un cambio en las formas y modos de relación entre los poderes públicos y los ciudadanos, basado en la Transparencia de las decisiones, mecanismos y métodos de operación de las autoridades. Para dicha legislatura existía la necesidad de crear un compromiso legal que marque para el Estado un camino hacia la transparencia y la apertura total: la información debía abrirse para todos, hacerse accesible y compartirse con los ciudadanos, tomando como base el argumento central que señala que la Libertad de Información es un principio y valor constitucional fundamental, por lo que los servidores públicos tienen la obligación no sólo de ajustar su desempeño a lo dispuesto por las leyes, sino también de transparentar sus actos y rendir cuentas a los ciudadanos.

Consciente entonces el Estado del Derecho con el que cuentan los potosinos y todos los mexicanos a obtener información sobre asuntos ventilados en su Gobierno, al expedir esta LTAIPSLP, se pretendió incentivar que la Administración Pública pudiera ser más eficiente bajo la supervisión de la ciudadanía, y establecer un instrumento que permitiera combatir la corrupción a través de la Transparencia y la Información.

<sup>81</sup> Las reflexiones que aquí se exponen fueron tomadas del proceso legislativo para la creación de la LTAIPSLP llevado a cabo en dicho año

De esta forma dicha LTAAIPSLP instituyó en un principio que toda la Información en poder de la autoridad era Pública, sin necesidad de acreditar interés jurídico o legitimidad, y que esa información se proporcionaría de una manera pronta y expedita a los ciudadanos, cuidando salvaguardar y manejar como información reservada toda aquella que versara sobre la vida privada de los servidores públicos, y asimismo, la que de darse a conocer afectaría el desempeño de las funciones de las autoridades; instaurando que los sujetos obligados a proporcionar la información pública serían los Poderes del Estado, los Ayuntamientos, la Administración Pública descentralizada o paramunicipal, los organismos autónomos, así como cualquier persona física o moral que manejen recursos públicos.

Desde el momento de la publicación de la LTAAIPSLP, para garantizar el cumplimiento de la entrega oportuna y fidedigna de la información solicitada, se creó un organismo público, con autonomía patrimonial, de operación y decisión, encargado de resolver las controversias que se suscitaren entre los ciudadanos y los sujetos obligados a proporcionar información, estatuyéndose que las responsabilidades en que incurrieren los servidores públicos al desacato de esta Ley, serían sancionados de acuerdo a lo previsto en la LRSPEMSLP.

Así, se vino a considerar que la Información es una forma de compartir el poder; garantizar e instrumentar el Derecho a la Información aumentaría la Libertad del individuo, pues tomará decisiones sobre bases más informadas, contribuirá a evaluar con más precisión las tareas de las autoridades, y se estimulará el respeto por la Ley. Y a su vez que un Estado eficiente y transparente,

daría una mayor certidumbre a las personas interesadas en invertir sus recursos y talentos para emprender actividades productivas.

Sin embargo, si bien para el año de 2007<sup>82</sup> en la entidad existía la Ley comentada en la materia, en la que el derecho a la información se volvía una realidad jurídica, merced a diversos dispositivos que facilitaban y garantizaban el acceso a ella por parte de las personas, la CPESLP no lo contemplaba en forma expresa y, por ende, no preveía las bases mínimas que la legislación secundaria debería incluir en su regulación, restándole la necesaria certidumbre que a las instituciones fundamentales otorga su inclusión en la CPESLP<sup>83</sup>.

Fue a partir de entonces que en la CPESLP se consagró no sólo el Derecho a la Información, sino el Acceso a la misma para todas las personas en el Estado en aras de fortalecer el Derecho a la Libre Expresión y a la Libre Asociación de los potosinos.

Sin embargo también se consideró que el DAIP no podía ser ejercido en forma ilimitada y omnímoda, sino que necesariamente debía detenerse ante los límites que imponen la Seguridad Pública y el Derecho a la Privacidad de los particulares, los que a partir del *Decreto de reforma al primer párrafo del Artículo 127 Constitucional y la adición de un Capítulo Primero Bis al Título Tercero, y el artículo 17 bis de la CPESLP*, se constituyen como verdaderas excepciones que la ley secundaria deberá desarrollar en forma razonable y efectiva.

82- Recordar que en dicho año se adicionó al artículo sexto constitucional un párrafo segundo así como sus subsiguientes siete fracciones actualmente vigentes, sobre la materia de transparencia y acceso a la información.

83- Las reflexiones que aquí se exponen fueron tomadas del proceso legislativo para la creación de la LTAIPSLP llevado a cabo en dicho año.

Con el fin de evitar que los Derechos Sustantivos Fundamentales que fueron expresados se convirtieron en simples enunciados, con dicho Decreto se estatuyó un organismo autónomo encargado de garantizar el cumplimiento de esos derechos, aduciéndose que la instancia u órgano de revisión debía cumplir ciertas normas y disponer de ciertas facultades, garantizarse su independencia oficialmente, y prever su desahogo a través de un procedimiento específico; estar integrado por personas que cumplan estándares estrictos de profesionalismo, independencia y competencia, y que el procedimiento deba ser rápido y de bajo costo para garantizar que todos los interesados tengan acceso.

Además de ello se argumentó que dicha instancia u órgano administrativo independiente, debía tener plenos poderes para investigar toda irregularidad cometida por los sujetos obligados a proporcionar la información y, en su caso, turnar el asunto a las autoridades competentes cuando hubiera evidencias de obstrucción delictiva o destrucción voluntaria de registros.

Finalmente, en el mismo decreto de reforma que se comenta, se aprobó, para formar parte de un solo cuerpo normativo, las iniciativas de LTAAIPSL, de LPDPESLP, de LAAEMSLP y de LAESLP; para quedar todas ellas amalgamadas en una sola norma jurídica, a saber, la LTAIPSLP.

En cuanto interesa a los objetivos de la investigación que se presenta, la LTAIPSLP dispuso una serie de obligaciones formales mediante la inclusión de mandatos legales de cuyo cumplimiento depende, solo en cierta medida, la institucionalización de la Transparencia y el DAIP al

interior del PJESLP. De esta forma, el análisis de dichas “reglas del juego” (ANEXO 1 y 3) ya muestra algunos indicios del “estado” del PJESLP en su organización interna respecto al nivel de análisis de la Transparencia y el DAIP propuesto: su Institucionalización.

Por lo anterior, con base en las entrevistas semi-estructuradas llevadas a cabo, en el Capítulo sucesivo se valora el cumplimiento de esa normativa; además se identifican y valoran prácticas o ejercicios no formalizados de institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el PJESLP, teniendo como objetivo mostrar aspectos significativos de la “vida” interna institucional en lo que esta investigación asume como Cultura Política Interinstitucional.

Para finalizar el presente Capítulo donde hemos revisado la normatividad vigente relativa a la Transparencia y el DAIP aplicable al caso de estudio, cabe una precisión más. Si bien es cierto que las modificaciones a los diversos *corpus legales* examinados—desde las reformas al artículo sexto constitucional hasta la Ley Estatal en la materia—no se han sucedido en el vacío ni han estado exentas de intereses y particularidades que debieran ser tratadas con mayor interés y explicadas con mayor profundidad, poniendo cuidado en sus especificidades, resulta irrelevante para los efectos de la presente investigación incluir la discusión y el contexto que han permeado en la construcción del marco normativo-jurídico vigente, puesto que no se consideran como variables explicativas las características propias de dichos procesos, sino que su somero estudio que precede ha sido llevado a cabo con el objeto de “desvelar” las reglas del juego que permitan el análisis de las obligaciones formales impuestas por

la normatividad vigente tendientes a garantizar la transparencia y el DAIP correlacionándolas con las prácticas reales en su dimensión de institucionalización al interno del objeto de estudio, como fue señalado en los presupuestos de la investigación.

## **CAPÍTULO 5. Cultura política interinstitucional, Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí: la institucionalización del desacuerdo**

En el presente Capítulo se analiza con detalle la variable “Cultura Política Interinstitucional”, delimitada o circunscrita al interno del PJESLP. Se continúa y profundiza la indagatoria empírica iniciada con el análisis de la normativa jurídica. Este “trabajo de campo”, sustentado en la aplicación de una entrevista semi-estructurada con respuestas abiertas<sup>84</sup> tiene como objetivo general poner a prueba —verificar o falsear— los enunciados hipotéticos. Las percepciones, valoraciones y descripciones suministradas por los altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) que integran el PJESLP también brindan información relevante para contrastar algunas de las posiciones teóricas y presupuestos de la investigación.

En este capítulo se analizan asimismo los principales hallazgos referentes a la evaluación de los altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) con respecto al papel que ha tenido el PJESLP para con la institucionalización de la transparencia y el DAIP. Al respecto es de particular interés indagar si, a juicio de los altos servidores y funcionarios públicos, el PJESLP ha funcionado de manera transparente y garantizado

84- Cf. ANEXO 2.

efectivamente el DAIP.

Con el propósito de complementar el análisis de la normativa jurídica actual que rige al PJESLP en la materia, serán expuestas de igual forma las valoraciones de los altos servidores y funcionarios públicos a esas “reglas del juego”. Se pretende saber qué tanto influyen estas normas en la vida interna del PJESLP, cuán importante es este marco formal para la institucionalidad de la Transparencia y el DAIP, y si se considera que hay una “práctica real”-informal institucional alejada o independiente de las disposiciones jurídicas nacionales y estatales.

La última sección describe las nociones de institucionalización interinstitucional que tienen los diferentes tipos de altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) consultados.

### 1. El impacto de las “reglas del juego” en la vida interna del PJESLP

Aunque no es un objetivo explícito analizar el grado preciso de incidencia o impacto de la normativa jurídica en la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP, la pertinencia metodológica de incluir dicho nivel de análisis resulta innegable, de ahí que se definió en términos metodológicos, como “variable” a la vez que se consideró la centralidad que tiene el análisis normativo<sup>85</sup> en la perspectiva teórica del Nuevo Institucionalismo.

Estas nociones primarias nos llegan a remitir a

<sup>85</sup> Que no es solamente jurídico o formal.

formulaciones inquisitivas de alcances evidentemente teóricos, pero también filosóficos y metodológicos de largo alcance, a saber: ¿qué tanto se respeta la “formalidad”?, ¿qué tan importantes son las normas jurídicas y disposiciones jurisdiccionales que rigen las instituciones políticas? y, en general, ¿cuál es la percepción ciudadana entre leyes y prácticas o efectividad de las normas? cuestionamientos estos que no suelen ser variables recurrentes en estudios sobre Cultura Política de la Transparencia y el DAIP en México, y prácticamente inexistentes en el Estado de SLP, lo cual constituye una motivación adicional para esta investigación, la búsqueda de información relevante para el caso de institucionalización de la transparencia y el DAIP en el PJESLP.

En suma, se considera que se tomó una decisión metodológica y teóricamente pertinente, conveniente y sobre todo relevante para esta investigación, esto como producto de la aplicación de las entrevistas, de la sistematización y el análisis de los resultados obtenidos.

### 1.1. Las referencias generales al marco jurídico

Al interior del PJESLP no se percibe que la actividad “informal” (prácticas, decisiones, posiciones y actitudes rutinarias no estipuladas en textos jurídicos) estén disociadas del marco legal nacional o estatal que lo regula<sup>86</sup>:

“No creo que exista una separación de lo estipulado legalmente por las normas jurídicas de aquello que denominas “informalidad”; al contrario, en tanto

86 Para efectos de una fluidez en la redacción del presente capítulo, de ahora en adelante en el contenido del mismo aquellos párrafos que se encuentren entrecomillados corresponderán a

integrantes de un órgano jurisdiccional impera el respeto al Estado de Derecho vigente, por lo que no hay otro camino que guíe nuestro actuar que aquel que estipulen las leyes vigentes” (Magistrado).

Los altos servidores y funcionarios públicos entrevistados resaltan constantemente como, en la actualidad, las normas jurídicas nacionales y las disposiciones jurídicas reglamentarias son criterios determinantes de toda la actuación de las instituciones judiciales. En relación con la anterior, no sorprende que el 100% de los entrevistados consideren que las normas jurídicas sí inciden de algún modo en la actividad judicial<sup>87</sup>.

Sin embargo las valoraciones generales respecto a la incidencia de las normas jurídicas en la institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el PJESLP son mayoritariamente negativas, es decir, se considera que las disposiciones jurídicas perturban de algún modo o perjudican a la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el PJESLP en la actualidad, producto también de un asunto delicado para el llamado Estado de Derecho: la desconfianza hacia las normas jurídicas por parte de la sociedad:

“Existe cada día más una profunda desconfianza por parte del ciudadano de a pié en la legitimidad de las normas, puesto que parece ser que la gente piensa que las normas están hechas para ser violentadas por

---

la transcripción del contenido de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo a los altos servidores y funcionarios públicos judiciales que integran el PJESLP, indicándose tan solo al final de cada párrafo entre paréntesis si se corresponde a lo declarado por un Juez o un Magistrado, según se corresponda.

87 Con base en las respuestas a la pregunta: “Más allá de los ajustes a las leyes y reglamentos estatales, ¿cómo han impactado o incidido las normas jurídicas nacionales (Constitución, pronunciamientos de la SCJN) a las “prácticas” reales internas del PJESLP en materia de Transparencia y el DAIP?”.

los que tenemos la obligación de hacerlas cumplir; entonces se convierten en una herramienta de poder en sí mismas, de quienes las conocen, de quienes las manejan, de los jurisperitos vamos. Así al momento de producir una norma jurídica las más de las veces no son trasladadas a lenguaje sencillo sino que el objetivo parece ser que es hacerlas en lenguaje rebuscado, de tal suerte que lo complicado es que no se entienda, lo cual tiende a aumentar la desconfianza generalizada que tienen los ciudadanos de las estructuras que establecen la normas legales” (Juez)<sup>88</sup>.

Por otra parte, un tema de especial reflexión es el de la regulación interna. Este concepto o categoría se entiende como el respeto a la facultad con que cuentan los Poderes Judiciales en cada entidad del país para expedir los criterios que reglamentarán la forma en que se organizan y conforman sus estructuras y procesos internos, principalmente; esto con apego a principios y disposiciones generales de las normas nacionales e internacionales a que se hicieron referencia en el Capítulo 3, pero de manera relativamente autónoma, soberana y particular a cada organización política. Al respecto, un alto servidor público considera que:

“Evidentemente nosotros emitimos nuestras circulares, acuerdos, criterio y en general disposiciones legales de carácter administrativo tendientes a organizar la estructura interna del Poder Judicial en aras de estructurarnos de tal manera que podamos hacer frente a las diversas disposiciones jurídicas emanadas de la reforma al artículo sexto

88 De hecho la crítica es constante hacia esas reglas del juego y se menciona recurrentemente la necesidad de aprobar reformas, incluso integrales, a la normativa interna y supra-institucional a efecto de adecuarlas a la “realidad” jurídica imperante en la entidad.

constitucional en materia de la transparencia; sin embargo es un proceso complicado si tienes en cuenta que nuestra función es la de impartir justicia, pues como órganos jurisdiccionales es nuestra principal función” (Juez).

## 2. La institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interno del PJESLP: noción, importancia, evaluación

En la entrevista aplicada a los altos servidores y funcionarios públicos no se consultó por la noción o definición específica de Institucionalización, esto es, no se preguntó “¿qué considera usted —o qué entiende usted— que significa la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP?”

A pesar de lo anterior, los resultados revelan que los altos servidores y funcionarios conceptualizan o tienen una noción de “Institucionalización de la Transparencia y el DAIP” claramente asociada a aquello que nosotros hemos considerado como distintivo de ese concepto, a saber, la estructuración de un sistema de valores o conductas al interno del PJESLP —además de las normas jurídicas vigentes— tendientes a garantizar la Transparencia y el efectivo derecho de Acceso a la Información en Poder del Estado por parte de la sociedad.

Estas características han sido consideradas en esta investigación mediante la definición teórica<sup>89</sup> y principalmente, en el marco metodológico como sub-variables.

A continuación, en primer término se presentan los

<sup>89</sup> Cf. acápite de las definiciones operacionales.

principales hallazgos, ordenados según las sub-variables para la operacionalización de la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP.

En segundo término se describen las principales percepciones y valoraciones de los altos servidores y funcionarios públicos consultados con respecto a la institucionalización de la Transparencia y el DAIP en el PJESLP. Se expondrán asimismo las nociones de Institucionalización y Transparencia que manifiestan los altos servidores y funcionarios públicos, la importancia que para ellos tienen estos “temas” en la actualidad y su opinión de la prioridad que les otorga el PJESLP en general, complementándose el análisis con valoraciones que facilitan comprender aspectos tales como: ¿cuánto se ha avanzado al interior del PJESLP para hacerlo “más” y “mejor” transparente?, ¿se debe hacer más al respecto?

## 2.1 Consideraciones de los altos funcionarios públicos respecto a las sub-variables para la operacionalización de la institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP

De manera mayoritaria los entrevistados fueron coincidentes en que la publicación de la información concerniente al ejercicio de los recursos públicos contenidos en el presupuesto del PJESLP fortalecía el impacto social de la institución, respecto a la legitimidad que ello traía consigo<sup>90</sup>. En palabras de los altos funcionarios públicos consultados:

“Por supuesto que aquello que se ejerza debe de estar suficientemente comprobado e incluso subido a la

<sup>90</sup> Con base en las respuestas a la pregunta: “¿cuál es su opinión sobre la transparencia y el DAIP en la gestión financiera del PJESLP?”.

página de *internet* en cuanto se tenga la información que lo compruebe. Desde hace mucho la sociedad se encuentra sumamente interesada en saber en qué se gasta el dinero que proviene de sus impuestos” (Juez).

“Con relación a lo financiero aquí en el Poder Judicial se lleva un registro puntual de los gastos generados anualmente con base en el presupuesto anual. Hay un interés general por parte de toda institución pública en controlar exhaustivamente lo relacionado con el gasto. En este sentido hacemos un esfuerzo de publicación permanente de gastos que tiene el Poder Judicial, y de mejorar nuestra gestión financiera como una tarea permanente” (Magistrado).

“En los últimos años se viene dando una importancia creciente al manejo económico de los recursos públicos. Se le puso mucho énfasis a este asunto y con razón fundada, por lo que en la página web está la información y constantemente se está subiendo. Sobre todo esto nos ayuda mucho a que la sociedad esté informada de ello y sepa bien claro en qué se gastan sus impuestos, en particular en nuestra función judicial” (Magistrado).

Respecto a la publicación de aquellos documentos normativos que le dan sustento al ejercicio de las funciones del propio PJESLP de igual forma se observa una concordancia con lo esperado, pues a decir de un alto funcionario:

“Mira, si nosotros mismos no hacemos por publicar los documentos que generamos, llámense acuerdos, decretos, e incluso la Jurisprudencia que llega a emitir el Supremo Tribunal, difícilmente podrá estar

accesible al uso de la gente. Sin embargo ahí viene el problema que se suscita cuando la divulgación de dicha información nos obliga la ley a hacerlo vía *internet*, y tu dime, ¿cuántas personas tienen acceso a ello?” (Juez).

En este particular fue recurrente de igual forma que los entrevistados apuntaban al hecho de que la ley obligaba a la difusión de toda la información que de oficio debía ser dada a conocer, solo a través de la página de *internet* oficial del PJESLP, lo cual traía como consecuencia inmediata la problemática respecto a que poca era la población con acceso a dicho medio informático, sobre todo al interior del Estado de SLP:

“Ahí está una de las principales fallas de la reforma al artículo sexto constitucional. Si observamos los artículos transitorios del decreto que reforma la Constitución, puedes darte cuenta de que dicha reforma obligaba a los Estados, además de expedir sus respectivas leyes en la materia, a contar con sistemas electrónicos para hacer uso remoto de los mecanismos de Acceso a la Información y de los Procedimientos de Revisión. Aquí está el verdadero meollo y problema del asunto. Dime tú como le haces para que en comunidades lejanas, o incluso municipios que no cuentan con la infraestructura se cumpla con esta disposición legal, ya que incluso aquí en la capital tuvimos que invertir considerablemente en equipos de cómputo para poder echar a andar lo que nos impuso la Federación. Prácticamente es imposible hacer que la información llegue a la gente, aunque nosotros la subamos al *internet*, nadie la va a consultar, o si no muy pocos, fíjate en el contador de la página y verás que considerando el número de habitantes, poquísimos acceden a dicho sistema” (Magistrado).

En este sentido podemos vincular la poca correspondencia de la normatividad vigente con las prácticas “informales”, pues como lo apunta otro entrevistado toda la información, la generaba la unidad de Información Pública establecida en la capital del Estado, lo que traía como consecuencia que aquella que se generaba al interior del mismo prácticamente resultaba imposible su difusión.

Uno de los temas que resultaron controvertidos al análisis de cada una de las opiniones emitidas por los entrevistados, fue el relativo a la difusión de las remuneraciones de los servidores públicos, ya que algunos consideraban necesaria dicha información en tanto que algunos otros mostraban su total desacuerdo.

“Este tema ha sido continuamente discutido al interno del Poder Judicial. En primer término, y yo lo he expuesto en continuas reuniones, la gente busca solo denostar tu ingreso por considerarlo excesivo e inmerecido. Sin embargo, ahí está la ley que te obliga a hacerlo. Lo mismo sucede con tu declaración patrimonial, por ejemplo. Nosotros como magistrados tenemos un presupuesto asignado y que va acorde con nuestra función. Pero no siempre se entiende así.” (Magistrado).

“Claro que es necesario. Es más, considero que habría incluso que regular los máximos y mínimos a disposición de los funcionarios públicos, porque existen magistrados que con el pretexto de asistir a un congreso o un evento del tipo, se les otorgan viáticos a mi parecer excesivos que no tienen o tendrían nada que ver con su actividad jurisdiccional. Este tipo de información es la que necesita la ciudadanía para poder manifestar su acuerdo o rechazo.” (Juez).

Por otra parte, se observó mayoritariamente el desacuerdo por parte de los altos servidores y funcionarios públicos entrevistados respecto a la obligación de difundir y, sobre todo, tener actualizada la información relativa a la agenda de actividades. A decir de uno de ellos:

“Cómo puede ser que la ley nos obligue a tener actualizada la agenda de trabajo de los magistrados que tenemos a cargo además de la función jurisdiccional, funciones de representación. Incluso hasta las comidas particulares quieren que publiquemos. No se de dónde sacaron esto los legisladores. Entiendo que esto fortalece la confianza ciudadana, pero de qué te serviría a ti, por ejemplo, saber qué voy a hacer mañana o la próxima semana. En lo particular solo cuando media una solicitud formal se proporciona dicha información, de lo contrario sería perder el tiempo revisar la agenda de cada uno de nosotros para después publicarla, cuando muchas de las veces ni siquiera tenemos actividades fijas programadas.”  
(Magistrado).

Resulta evidente hasta aquí que los altos servidores y funcionarios se muestran renuentes aún a la difusión de las actividades propias de su encargo, toda vez que se observó en las declaraciones de los entrevistados que se discriminaba entre las actividades “propias” de la función —jurisdiccional, se entiende—, y aquellas que “no tienen que ver” con la misma. La gran mayoría de los entrevistados, sobre todo magistrados, coincidieron en que su agenda de actividades no era una información que se debería de publicar oficiosamente y sobre todo actualizarla constantemente, como se desprendió de la declaración anterior de uno de ellos.

Esta es una evidencia más de que no obstante las “reglas del juego” hayan sido precisadas, los “jugadores” prefieran obedecer unas y desatender otras, o respetarlas solo cuando les sea requerido, lo que contribuye a la comprobación, aún parcial, de los enunciados hipotéticos de trabajo de la presente investigación.

Similar tratamiento tuvieron aquellas consideraciones por parte de los entrevistados relativas a la obligación de difundir información sobre prestaciones económicas entregadas a los sindicatos. Así, encontramos declaraciones como la siguiente:

“El asunto con los sindicatos tiene una relevancia jurídica. El secreto sindical está por encima de los intentos de transparentar el ejercicio de las funciones públicas, nos guste o no. Si no son entes obligados por la ley de transparencia, además de que por así ha sido considerado por la Corte, por qué habríamos nosotros de publicar aquello que el Tribunal les entrega, ya sea en prestaciones o en otro tipo de haberes. Aquí hay una antinomia jurídica. Por un lado, como dije, está la inviolabilidad del secreto sindical, pero por otra está la obligación por nuestra parte de difundirlo, entonces es tanto como decir yo te doy pero no informes en qué te lo gastas. Tanto así como que impere la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.” (Magistrado).

Incluso se observaron declaraciones de auto-censura o silencio respecto a dicho tema, como se aprecia de las declaraciones siguientes:

“Yo no voy a hablar de ese tema. El asunto con los sindicatos trátalos con ellos, nosotros no tenemos nada que ver ahí. Los dirigentes te podrían ayudar con lo que me preguntas.” (Juez).

“Mira, todos sabemos que los sindicatos están muy fuertes, y por nuestra parte muchas veces nos encontramos imposibilitados para opinar respecto a las erogaciones que se les entregan, pues casi siempre eso se negocia con los líderes, lo que sobre pasa a las *buenas intenciones* de la Ley de la THERansparencia por querer transparentar precisamente eso, es muy difícil.” (Juez).

Resultan por demás reveladoras declaraciones como las que anteceden si las consideramos conjuntamente con el resultado arrojado por la matriz normativa interinstitucional de Institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP<sup>91</sup>, de donde se concluye que las “reglas del juego oficiales”, es decir las normas jurídicas vigentes, han sido superadas e incluso desestimadas por la institución política encargada de su cumplimiento, puesto que es una de las pocas obligaciones en la materia que no se cumplen.

En este sentido, podemos adelantar que, no obstante la vigencia de las normas, las prácticas informales han supeditado su cumplimiento, en detrimento de la institucionalización de la transparencia y el DAIP al interior del PJESLP, puesto que dicha “práctica real”-informal institucional se encuentra alejada o independiente de las disposiciones jurídicas vigentes.

91- Cf. ANEXO 3.

## 2.2 Percepciones y valoraciones de los altos funcionarios públicos con respecto a la institucionalización de la transparencia y el DAIP en el PJESLP

De modo similar a las consultas sobre las temáticas antes descritas, a los altos servidores y funcionarios públicos consultados se les preguntó ¿qué considera usted que es —cómo entiende usted— una institución política como el PJESLP “transparente” o con Transparencia?

Los altos servidores y funcionarios definen o conceptualizan la Transparencia con atributos o características afines a los contenidos temáticos de las sub-variables seleccionadas en esta investigación. Estas nociones también coinciden en general con la definición operacional de transparencia propuesta en el Capítulo I.

No obstante, hay una particularidad para destacar; pareciera que la palabra Transparencia contiene o sugiere, por sí misma, significados más sencillos e inmediatos de definir por los entrevistados, por ejemplo, “claridad”, “apertura”.

La noción de Transparencia supone atributos “contra” o “frente” algo considerado “negativo” o contraproducente; lo oculto, lo falso:

“Me parece que aquella institución transparente es la que, por una parte, tiene mecanismos que le permiten a los miembros de la misma saber cómo se toman las decisiones por parte de quienes están facultados para ello, y cuáles son las valoraciones reales para tomarlas. Desde otro punto de vista, hacia fuera, podría ser una institución que permite a la ciudadanía en general un

conocimiento, si quieres primario, de cómo se actúa y por qué, para que la gente pueda entender la función del Poder Judicial y de sus integrantes; qué es lo que hacen los jueces en éste rubro.” (Juez).

Asimismo, en las declaraciones de los altos servidores y funcionarios públicos se suele definir por oposición. Se expresan contenidos a partir de la falta o ausencia de transparencia:

“Una institución que no es transparente es aquella que trabaja a espaldas de la población, en lo oscuro, como comúnmente se dice. Nosotros no nos podemos permitir eso, el secretismo, contrario al *Principio de Máxima Publicidad* que nos impone la Transparencia.” (Magistrado).

En relación con lo anterior, la corrupción no es un tema al que los entrevistados se refieran tanto como se supondría<sup>92</sup> en sus respuestas. Solamente uno de ellos esbozó una breve referencia al respecto:

“Mira, tu sabes que siempre va a haber alguien detrás que van a tratar que las cosas se hagan en beneficio de ciertas personas, por ahí tenemos el tema de las concesiones, adquisiciones, contrataciones, etcétera, que aunque no tengo evidencia que te demuestre lo que digo, es claro que hay por ahí influencias internas que determinan ello. A mi parecer está mal, pero bueno, va en detrimento siempre de la Transparencia ¿cierto?” (Juez).

Otra comprobación relevante es que la Transparencia

<sup>92</sup> Esto toda vez que lo relativo a la corrupción es un tema de recurrente mención en diversas fuentes de información publicadas en el país, desde los reportajes o crónicas periodísticas, pasando por los discursos de los políticos, las reflexiones académicas o teóricas y los informes derivados de las encuestas de opinión pública.

está claramente asociada a “rendir” y “pedir” cuentas, fundamentalmente al acto de dar informes por parte de las autoridades. En las declaraciones de los entrevistados se menciona con frecuencia que la transparencia tiene un fuerte contenido ideal o “aspiracional”, incluso uno de ellos, aun reconociendo el valor de la Transparencia como algo positivo, opina con respecto al contenido “modal” e ideal de la noción de Transparencia:

“Esa palabra “transparente” es una palabra que se ha usado abusivamente, es una palabra de moda, deberíamos simplemente acostumbrarnos a la idea de que tenemos que informar sobre lo que hacemos y no esperar a que nos obliguen a ello, punto.” (Juez).

Es así que, con base a las apreciaciones de los entrevistados antes descritas, se consideran apropiadas y suficientes para esta investigación las sub-variables seleccionadas para analizar la variable de la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP<sup>93</sup>.

Por otra parte, respecto al cuestionamiento relativo a qué tanto la relativa estabilidad democrática de SLP hasta este momento ha dependido de la existencia de instituciones políticas transparentes, la mayor parte de los entrevistados considera que no ha dependido de ello:

“Tienes que tener presente el hecho de que la Transparencia y el tema de la Rendición de Cuentas es bastante reciente, la reforma constitucional es de ayer. Eso que me preguntas pues te diría que

93 Una revelación particular fue que antes del trabajo de campo se esperaba encontrar la asociación por parte de los entrevistados del concepto de Transparencia y DAIP con la Rendición y Petición de Cuentas en el ámbito financiero casi exclusivamente. Sin embargo, los resultados revelan que aunque este es un tema central de la transparencia, no es único en las nociones de los altos servidores y funcionarios públicos, incluso se podría decir que es un factor periférico.

hemos trabajado desde siempre aún sin las reformas constitucionales bajo esos términos, incluso nosotros ya teníamos nuestra propia Ley de Transparencia antes de la Reforma a la Constitución y fuimos de los primeros en tener una unidad de Transparencia, así que hemos trabajado ya desde antes sobre esto.” (Juez).

También se pudo constatar que los altos servidores y funcionarios públicos entrevistados consideran que formar parte de Instituciones Transparentes trae más ventajas que desventajas, esto toda vez que la Transparencia y el DAIP son estimados actualmente como valores positivos y criterios “aspiracionales” de la actividad judicial del PJESLP. En términos generales, se estima que instituciones “abiertas”, que rindan cuentas, contribuyen a generar mayores niveles de legitimidad o aceptación en términos de la imagen que proyectan “hacia el exterior” (ciudadanía, sociedad).

En el mismo sentido la entrevista a los altos servidores y funcionarios incluyó el cuestionamiento respecto a si a su juicio el PJESLP necesita “más Transparencia”. El resultado consolidado del análisis de las referencias revela que la mayoría opina que sí es necesario. Además de que del análisis de las opiniones vertidas por los entrevistados, cuando se les cuestionó qué tan importantes son para ellos la existencia y aplicación de mecanismos que garanticen la Transparencia y el efectivo Acceso a la Información Pública al interno del PJESLP, se deduce la importancia vital de dichos mecanismos<sup>94</sup>:

“Bueno, no es que para mí sea importante, sino para la sociedad resulta vital la existencia de procedimientos

94 Dichas consideraciones se vinculan además cuando se les preguntó: ¿cuánto se ha avanzado al interno del PJESLP para hacerlo “más” y “mejor transparente?, ¿se debe hacer más al respecto”.

claros y puntuales para acceder a la información de su interés, así como órganos que garanticen su derecho, como el IFAI o la CEGAIP, puesto que los más son los que menos quieren informar.” (Juez).

“Nosotros ahí vamos avanzando en el tema. Puedes constatar que la CEGAIP nos acaba de entregar los resultados de la evaluación que hace de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y salimos muy bien calificados. Incluso creo que tenemos una Unidad de Información a la altura del tema.” (Juez).

“En un futuro esperamos cumplir al cien por cien de las obligaciones de Transparencia, sin embargo vamos haciendo todo lo posible porque en la actualidad la gente se informe y encuentre disponible aquella información de su interés. En esto es claro el avance de la tecnología y ahí tienes la página del Supremo Tribunal para comprobarlo.” (Magistrado).

En general el universo de altos servidores y funcionarios consultado tiene nociones de Institucionalización de la Transparencia y el DAIP análogas a las definiciones operativas y a los contenidos o atributos (sub-variables) que para esos temas propone esta investigación.

En suma, podemos considerar que del análisis contenido en este Capítulo se generó un “valor agregado” o resultado positivo adicional: una contribución al estado del conocimiento sobre la materia, a saber una breve contribución al avance teórico-conceptual, según la definición de Robert Merton (1964: Introducción).

## CONCLUSIONES

Los procesos de reforma experimentados en las últimas décadas en el país han afectado, evidentemente las instituciones políticas que componen el régimen político. Desde los primeros capítulos de la presente investigación se propuso que la evidencia latinoamericana reflejaba lo difícil que continúa siendo la construcción institucional democrática y su instauración legítima en el imaginario social. La discusión ampliada supuso reconocer que como parte de esa dinámica regional y global, en el país se observan también debilidades y cuestionamientos a las “reglas del juego” democrático que fueron consideradas efectivas o funcionales durante varias décadas.

En la construcción del marco conceptual y la definición de la perspectiva teórica se destacaron hallazgos como el supuesto de que el análisis y la práctica política del régimen y sus instituciones políticas —en el particular el PJESLP— operan vacíos de contenido sin un referente valórico que trascienda esa dimensión estrictamente política y así crear sentido de comunidad o unidad civil e identidad democrática. Los diversos enfoques y modelos consideran a las instituciones políticas como objetos prioritarios en la reforma o profundización democrática.

En el caso de México a inicios del siglo XXI, también se plantearon una serie de retos o desafíos considerados fundamentales para el mejoramiento o profundización de su Democracia y del Estado de Derecho.

Al respecto se debe hacer una acotación a modo de conclusión general. Similar a lo que se consigna en la teoría y en estudios aplicados en otros países, el criterio

mayoritario de los altos servidores y funcionarios públicos del PJESLP consultados en esta investigación, estima que la relativa estabilidad del régimen democrático en el Estado de SLP y su Estado de Derecho no ha dependido de la configuración de instituciones públicas que, en su organización formal y en sus prácticas informalizadas, operen bajo los preceptos de transparencia y el DAIP.

No obstante ello los altos funcionarios consultados coinciden en que sí o al menos debería ser prioritaria la existencia y aplicación de mecanismos que garanticen la transparencia y el Efectivo Acceso a la Información Pública al interior del PJESLP.

Con base en este panorama general, en esta investigación se plantearon interrogantes generales como ¿Cuál es el estado formal-jurídico de la transparencia y el DAIP en el Estado de San Luis Potosí con relación a su institucionalización y cuáles son las principales percepciones, preferencias, valoraciones, actitudes y conductas de los altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) al interno del PJESLP con respecto a esa dimensión de análisis? como complemento, ¿qué han hecho los altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) al interior del PJESLP con respecto a esa dimensión de análisis? y presuntamente, ¿con base en qué conjunto o sistema de percepciones o valoraciones han tomado (o no) esas decisiones? Las siguientes páginas repasan los principales aspectos conclusivos o hallazgos generales de la investigación que responden a estas preguntas y a las otras interrogantes derivadas.

1. La Institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP son temas y ejes de trabajo no

permanentes al interior de dicha institución política. Lo anterior no es óbice para subrayar que el DAIP y, sobre todo, la Transparencia, son temas que, actualmente, son reconocidos como relevantes, necesarios, impostergables, e incluso estratégicos para la reforma, modernización o fortalecimiento de las instituciones públicas en el país. De manera similar a como ha ocurrido en otros contextos, es reciente el protagonismo de la transparencia y el DAIP como asuntos de discusión y ejes de trabajo en las instituciones políticas.

Como se mencionó desde los capítulos conceptuales y se pudo comprobar en la presente investigación, la Transparencia y el DAIP al interior de las instituciones públicas son estimados actualmente como valores positivos de la actividad política en el país.

Por otra parte, no es un asunto de poca importancia las constantes advertencias acerca de las posibles desventajas que podrían tener las instituciones política “demasiado” transparentes, sin embargo, se percibe que son mayores las oportunidades de que ello contribuya a mejorar la legitimidad social de las mismas. A modo de balance, se concluye que son más las ventajas que las desventajas o riesgos.

Esto último confirma, adicionalmente, dos hipótesis. En primer lugar, se consolida la posición de que es necesario procurar equilibrios y complementariedades entre esta dimensión de las instituciones políticas. En segundo lugar, es posible confirmar que hay diferencias destacables según los criterios adoptados por cada uno de los altos servidores y funcionarios públicos entrevistados, especialmente en lo que respecta a sus preferencias por

priorizar entre esta variable o área de trabajo.

2. Las reformas organizativas o institucionales y las disposiciones internas tendientes a ampliar la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP, están condicionadas (influidas, inducidas, compelidas, “promovidas”) por las disposiciones normativas derivadas del ordenamiento jurídico nacional supra-institucional.

Al inicio de ésta investigación se cuestionaba si del análisis de las “reglas del juego” se podía deducir o anticipar el “resultado del juego” en la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP. Los altos servidores y funcionarios públicos consultados consideran en que sí impactan e inciden en lo que en “la práctica” ha sucedido, acontece actualmente y puede suceder a futuro en esa dimensión de análisis. Asimismo, para los altos servidores y funcionarios públicos no existe una diferencia clara entre la “formalidad” y la “informalidad” en la organización y vida interna del PJESLP. La reiterada preocupación teórica-politológica del divorcio o contradicción entre las normas jurídicas y las prácticas reales, no es percibida de esa manera por aquellos.

Este conjunto de hallazgos y reflexiones tienen asidero teórico en la perspectiva del Nuevo Institucionalismo<sup>95</sup>. De los resultados de esta investigación puede considerarse acertado haber incluido este tipo de análisis como parte de una explicación ampliada de la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP.

Trasciende los objetivos y posibilidades de esta

<sup>95</sup> Debe recordarse que el estudio de las normas jurídicas e institutos formales en las democracias contemporáneas se postula como dimensión analítica indispensable desde el institucionalismo clásico.

investigación precisar cuantitativamente qué tanto o cuánto de los avances en la Institucionalización de la transparencia y el DAIP al interno del PJESLP es atribuible a las presiones extra-institucionales (reglas formales) y cuánto a la voluntad interinstitucional (reglas informales)<sup>96</sup>. Como contraste, sí se fortalece la hipótesis de la mutua afectación entre factores exógenos y endógenos<sup>97</sup>.

3. La —variable— Cultura Política Interinstitucional manifestada por la mayoría de los altos funcionarios consultados se corresponde o se asemeja a los resultados que periódicamente publican los estudios de cultura política en México, con respecto a las demandas de mayor apertura y rendición de cuentas por parte de las instituciones políticas. Adicionalmente, prevalecen en el PJESLP normas, prácticas y actitudes que provocan retrasos u obstáculos para los avances en la de la transparencia y el DAIP al interno del PJESLP. Los altos servidores y funcionarios manifiestan estiman como necesario y urgente la conformación de una “nueva cultura” que supere (más allá de instrumentos, mecanismos, normas jurídicas) situaciones y conductas contraproducentes para mejorar la Transparencia Institucional.

Como se anticipó, fue de interés en esta investigación mostrar la existencia de conductas y “mecanismos” informales al interior del PJESLP que tienen una influencia decisiva en el cambio u orden político, y que actúan como dispositivos de una relativamente amplia autonomía organizativa y de actuación institucional. Es claro en

96 No es posible confirmar argumentos que postulen una absoluta permeabilidad del PJESLP a los insumos del contexto, ni se sostienen posiciones totalmente autorreferenciales o autopoieticas.

97 En este sentido, la perspectiva teórica del Nuevo Institucionalismo de MARCH Y OLSEN y también la vertiente del institucionalismo sociológico (PETERS, 2003: 147-166) son apropiadas y pertinentes.

las propias declaraciones de los altos funcionarios que lo integran, que en el PJESLP prevalecen pautas de comportamiento que suelen vincularse con una aceptación, por lo general implícita y no formalizada, de lo que se considera conveniente, legítimo o adecuado.

En este sentido la categoría de la lógica de lo adecuado—también proveniente del Nuevo *Institucionalismo*—es una explicación apropiada para entender por qué, si bien el entorno afecta la dinámica todas las instituciones políticas, su nivel o grado de “afectación” varía de acuerdo con las características propias (formales, informales) de cada una de ellas. Con esta perspectiva neo-institucional es posible superar el simplismo de ciertas corrientes de corte racionalista o de reingeniería política mecánica.

4. Tal y como consignan diversos textos especializados en la materia, aun no se ha logrado producir suficiente evidencia empírica para afirmar, categóricamente, que con mayor Institucionalización de la Transparencia y el DAIP en las instituciones políticas, se mejora su funcionalidad. Tanto las producciones académicas como las percepciones de los altos servidores y funcionarios públicos consultados advierten que las acciones tendientes a generar “más transparencia interna” en las instituciones políticas no deben sobredimensionarse ni considerarse como panacea que resolverá todos los problemas actuales de las instituciones políticas. En esta investigación se coincide con esas advertencias. Entonces, ¿por qué se considera importante o útil para las instituciones políticas mejorar o ampliar la institucionalización de la transparencia y el DAIP en su interior?

Según lo mencionamos desde los primeros capítulos,

la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP pueden ser consideradas como moda, axioma e incluso, áreas de interés de actores y fuentes de cooperación internacionales, pero son fundamentalmente presupuestos normativos, pertenecientes al ámbito de la “deseabilidad” del funcionamiento democrático de las instituciones políticas, puesto que nada garantiza que aquellas con mayores avances en esos campos sean más funcionales.

Finalmente, parafraseando a Giovanni Sartori, podríamos concluir que esta investigación ha preferido la relevancia imprecisa (carencia cualitativa) a la precisión irrelevante (carencia cuantitativa); sin embargo, otros aspectos de la vida interna de las instituciones políticas podrían estudiarse con la aplicación de instrumentos cuantitativos<sup>98</sup>. En este sentido, la propuesta de enfoque de investigación desarrollada en esta tesis puede ser una contribución por discutir.

## ANEXOS

### 1. Sistema de sub-variables e indicadores. Institucionalización de la transparencia y el DAIP al interno del PJESLP

Las sub-variables son líneas de reflexión o temas que facilitan observar la variación específica de las variables. Se proponen para los efectos de la presente investigación 5 sub-variables para la operacionalización de la Institucionalización de la Transparencia y el DAIP al interior del PJESLP.

98 Por ejemplo, un cuestionario con preguntas cerradas y estandarizadas dirigido a todo el universo de los altos servidores y funcionarios públicos, podría generar resultados que identifiquen claramente la diversidad de percepciones, valoraciones y actitudes que prevalecen al interno de cada institución política. Así podría someterse a prueba empírica la discusión tradicional de qué es más apropiado utilizar como categoría conceptual: “una cultura política interinstitucional” o la coexistencia de “varias culturas políticas” al interno de toda institución política en general.

Cada sub-variable contiene indicadores, que son las categorías que tienen como objetivo primordial “medir”, observar, determinar o evaluar el estado o comportamiento particular o específico de una variable, con mayor detalle que las sub-variables.

En esta investigación los indicadores se utilizarán para obtener información de las normas jurídicas supra e interinstitucionales. Determinan la existencia o ausencia de disposiciones específicas constitucionales –legales– reglamentarias en un documento jurídico; por eso se denominan indicadores de existencia normativa, pues sirven como prueba empírica de que “existe una norma” formalizada. Asimismo, sirven de base para formular las preguntas de las entrevistas semi-estructuradas con los altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) que integran al PJESLP.

Para el análisis de las “reglas del juego” se utilizará una matriz analítica (ANEXO 3). Las matrices son una representación gráfica u ordenamiento de las variables, sub-variables e indicadores<sup>99</sup>.

Institucionalización de la transparencia y el DAIP al interior del PJESLP.

I. Puesta a disposición del público mediante su difusión de oficio, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre<sup>100</sup>:

99 Dicho sistema de unidades operacionales aquí presentado ha sido elaborado siguiendo la información que se recabó momento a momento, es decir, al mismo tiempo de capturar la información de existencia normativa aplicable al objeto de estudio se elaboraron los indicadores (preguntas-respuestas) encaminados a obtener aquella información necesaria para la obtención de percepciones o valorizaciones emanadas de las entrevistas con informantes claves (ANEXO 2). De esta forma fue posible comparar aquella información proveniente de los indicadores de existencia normativa como la valoración de su cumplimiento, eficacia y efectividad de hecho.

100 Artículo 18, LTAIPSLP

1. Indicadores de gestión.
2. Ejercicio de los recursos públicos.
3. Los índices y catálogos de información en posesión de cada ente obligado.
4. Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, Periódico Oficial del Estado, y demás disposiciones administrativas o instrumento legal, que le dan sustento al ejercicio de sus funciones públicas.
5. La información acerca de los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, teléfonos, horario de atención, página electrónica, cuotas y responsables de atender las solicitudes de Acceso a la Información, así como las solicitudes recibidas y las respuestas dadas por los servidores públicos.
6. El nombre, puesto, domicilio oficial, teléfono y dirección electrónica de los servidores públicos responsables de atender las solicitudes de acceso.
7. La información de utilidad e interés público que contribuya a la Transparencia Gubernamental y Social, a la Rendición de Cuentas, y al mejor ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.

II. Puesta a disposición del público, de oficio, en forma completa y actualizada, la siguiente información<sup>101</sup>:

1. La creación, fusión, modificación o extinción de las áreas de apoyo administrativo de los poderes del Estado.
2. La estructura orgánica, normatividad, nombramientos y funciones que realiza cada dependencia y unidad administrativa.

3. El directorio de servidores públicos con referencia a su nombramiento oficial, tabulador, sueldos, salarios, remuneraciones mensuales por puesto, viáticos, viajes, gastos de representación, así como cualquier percepción o remuneración que reciban los servidores en ejercicio de sus funciones; en este caso no se podrá apelar al Derecho de Protección de Datos Personales.
4. Los manuales de organización, servicios que se ofrecen, trámites, requisitos y formatos, así como los documentos que contengan las políticas de cada dependencia y unidad administrativa, que incluya metas, objetivos y responsables de los programas operativos a desarrollar.
5. La agenda de actividades de los titulares de las dependencias públicas, reuniones públicas de los diversos consejos, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias y sesiones de trabajo a las que convoquen las entidades públicas.
6. La información contenida en las minutas, acuerdos y actas de las reuniones oficiales de sus órganos colegiados, salvo que por disposición expresa de la ley, se determine que deban realizarse con carácter reservado.
7. Las convocatorias e información acerca de los permisos, licencias, concesiones, licitaciones de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y autorizaciones otorgadas por las entidades públicas. Así como, las opiniones, argumentos, datos finales incluidos en los expedientes y documentos que contengan los resultados de los procedimientos administrativos aludidos.
8. La información contenida en los documentos y expedientes administrativos, que se produzcan en los procesos para suscribir contratos, realizar licitaciones

y todo tipo de actos y decisiones administrativas, relacionadas con la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios.

9. Los informes anuales de actividades, los balances generales y estados financieros, de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

10. La información sobre la situación económica, estados financieros y endeudamiento de las entidades públicas, incluyendo una lista de los bienes inmuebles y de los vehículos adscritos a las mismas.

11. La información de los movimientos de ingresos y egresos, que deberán contener, en el caso de egresos, el monto, beneficiario, concepto, fecha, folio, institución bancaria y funcionario que lo autoriza. En el caso de ingresos, el número de entero, monto, concepto, contribuyente y fecha.

12. Los contratos de prestación de servicios que establezcan personas físicas o morales con las entidades públicas, y todo documento e informe relacionado con los mismos.

13. Los convenios que el Gobierno realice con la Federación, con otros Estados y con los Municipios, siempre que no versaren sobre seguridad nacional o seguridad pública.

14. Los convenios que las entidades públicas celebren con Organizaciones No Gubernamentales, Sindicatos, Partidos Políticos, asociaciones políticas, Instituciones de Enseñanza Privada, Fundaciones e Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, de otro Estado, de la Federación, o de otro país. Cuando se trate de convenios que impliquen transferencias financieras con cargo al presupuesto público, en el convenio se establecerá el fundamento jurídico, los responsables de su recepción y ejecución, el programa y los tiempos

de aplicación, y se exigirá un informe de ejecución de los fondos, que también deberá hacerse público.

15. Los contratos, convenios y condiciones generales de trabajo, que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza que se encuentre adscrito a las entidades públicas; así como, la relación del personal sindicalizado, y las prestaciones económicas o en especie que se hayan entregado a los sindicatos por parte del empleador.

16. Los resultados de los concursos, licitaciones, adquisiciones, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios deberán contener información precisa, acerca del contrato, el monto, el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o jurídica con quien o quienes se haya celebrado el contrato, plazos de cumplimiento y mecanismos de participación e intervención ciudadana.

17. Cuando se trate del otorgamiento de concesiones, licencias, permisos o autorizaciones a particulares, la información al respecto deberá contener el nombre o razón social del titular, el concepto y los objetivos de la concesión, licencia, autorización o permiso, el fundamento legal y el tiempo de vigencia.

18. La información detallada de las obras que directa o indirectamente tienen que ejecutar con cargo al presupuesto público, con préstamos, subvenciones o aportaciones privadas de carácter nacional e internacional. En este caso, deberá precisarse el monto, lugar, plazo de ejecución, entidad pública y servidores públicos responsables de la obra, y mecanismos de vigilancia ciudadana.

19. La información contenida en los documentos y expedientes relativos a todo tipo de auditorías concluidas y realizadas, para evaluar el ejercicio

presupuestal y la gestión de cada dependencia o unidad administrativa del Estado y los Municipios, que realicen la Contraloría del Estado, las contralorías internas, la Auditoría Superior del Estado, o la Auditoría Superior de la Federación, o las equivalentes de cualquiera de todas las anteriores, así como las aclaraciones que correspondan.

20. El programa de trabajo de los titulares de las entidades públicas, dependencias y unidades administrativas, y el informe de labores y actividades. Esta información deberá hacerse pública, a más tardar quince días hábiles después de haberse producido.

21. La información presupuestal detallada que contenga por lo menos los datos acerca de los destinatarios, usos, montos, criterios de asignación, mecanismos de evaluación e informes sobre su ejecución. Además, deberá difundirse la información relativa a los montos recibidos por concepto de multas, recargos, cuotas, depósitos y fianzas, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos.

22. La información de los padrones de beneficiarios de los programas sociales aplicados por el Estado y los Municipios, así como, la información sobre el diseño, montos, acceso, ejecución y beneficiarios de los programas de subsidio.

23. La información sobre la ejecución del presupuesto aprobado a las entidades públicas previstas en la presente Ley, que deberá actualizarse trimestralmente; así como, los criterios de asignación, el tiempo de ejecución, los mecanismos de evaluación, y los responsables de su recepción y ejecución final.

24. Las acciones, controversias y juicios entre poderes públicos del Estado de San Luis Potosí, entre sí, y con la Federación.

25. La información acerca de la planeación, programación, gasto y contenidos de la información que difundan a través de los diversos medios escritos y electrónicos a su cargo, o en el tiempo que contraten para ello. El contenido de la información deberá atender a criterios de imparcialidad, objetividad, veracidad y oportunidad.

26. Los trabajos, informes, estudios, análisis y reportes generados por despachos de consultoría privada, contratados por las entidades públicas.

27. Los resultados de estudios y encuestas de opinión pública realizadas o contratadas.

III. Puesta a disposición del público, de oficio, y de forma completa y actualizada, la siguiente información<sup>102</sup>:

1. Los datos sobre la ejecución de su presupuesto aprobado, que deberá actualizarse trimestralmente; así como, los criterios de asignación, el tiempo de ejecución, los mecanismos de evaluación, y los responsables de su recepción y ejecución final.

2. Los montos recibidos por concepto de depósitos judiciales y fianzas, los nombres de quienes los reciben, administran y ejercen, el uso y calendario de aplicación.

3. Las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria; excepto en los casos en que sea imperativa la protección de Datos Personales, de oficio o a petición fundada de parte interesada.

IV. Difusión, por lo menos con tres días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan discutir para

---

102- Artículo 23, LTAIPSLP.

su aprobación en el órgano correspondiente de<sup>103</sup>:

1. Los dictámenes de ley, o proyectos de reglamentos y disposiciones administrativas en ciernes, según sea el caso.

V.El Poder Judicial pondrá a disposición del público de oficio<sup>104</sup>:

1. La misión y visión del Consejo de la Judicatura.
2. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos jurisdiccionales y los resultados de los mismos.
3. La jurisprudencia y tesis locales.
4. Las convocatorias, programas, claustro docente, cursos extracurriculares, de actualización y de postgrado que imparta el Instituto de Estudios Judiciales, así como información sobre las conferencias, eventos académicos, culturales y de interés general que desarrolle el Poder Judicial.
5. El calendario de labores.
6. Las listas de acuerdos.
7. El acervo de la Biblioteca del Poder Judicial “Francisco Pedraza Montes”.
8. Los informes anuales de actividades del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo y el Tribunal Electoral del Estado, así como, aquéllas que correspondan a los demás órganos judiciales.
9. La información sobre la situación financiera, ejercicio y aplicación del Fondo de Apoyo para la Administración de Justicia.
10. Los informes sobre el inicio de procedimientos de designación y ratificación de servidores judiciales, así

103- Artículo 31, LTAIPSLP.

104- Artículo 13, RPJALTAIP.

como el resultado de las mismas.

11. Las resoluciones dictadas en los procedimientos de responsabilidad administrativa y quejas presentadas contra servidores judiciales, una vez que no exista medio de impugnación en su contra.

12. La estadística judicial.

13. El catálogo de sentencias ejecutoriadas.

14. Los avisos de sesiones públicas de sus órganos colegiados.

15. Los avisos a que se refiere el Artículo 31 de la LTAIPSLP, y en su caso, la reserva correspondiente.

16. La Gaceta Judicial y demás órganos informativos.

17. Cualquier otra información que a juicio de la Comisión Mixta y del Comité, en sus respectivas competencias, pueda ser de utilidad al público en general y contribuya a la transparencia del Poder Judicial.

## 2. Notas metodológicas

Una parte de ésta investigación se fundamenta en la sistematización y el análisis de los resultados derivados de la aplicación del instrumento metodológico (técnica) “entrevista semiestructurada de preguntas y respuestas abiertas” con informantes claves.

Esta técnica es considerada como un procedimiento de conversación o narración (Valles, 2000: 177-233), perteneciente a la “familia” de las entrevistas abiertas (Delgado y Gutiérrez, 1998: 225-240) o en profundidad. Para efecto de la presente investigación se tomará la posición de Ángela Giglia y Rosalía Winocour quienes diferencian las entrevistas en profundidad de las semi-

estructuradas por considerar que en estas últimas las preguntas se refieren a cuestiones más precisas o específicas (Winocour, 2002: 103-106), además de referirse a una temática *ad-hoc* al interés de la investigación que se presenta.

De manera adicional esta técnica permite que una “vez realizadas y transcritas, las entrevistas semi-estructuradas se prestan para un tratamiento que combina operaciones de tipo cualitativo con otras más cercanas a los enfoques cuantitativos” (Winocour, 2002: 106), lo cual facilita la elaboración de tablas comparativas.

Por su parte Miguel Valles (2000: 180- 189) también considera que este tipo de entrevista es un punto intermedio entre las técnicas cualitativas y las cuantitativas. Siguiendo a dicho autor, la entrevista utilizada en esta investigación podría ser considerada específicamente como una entrevista estandarizada-abierta y especializada, aplicada a “elites” o entrevistados “expertos” o “bien informados”, o sea, para el caso particular, los informantes claves o los altos servidores y funcionarios públicos (jueces y magistrados) que integran al PJESLP.

De esta forma el cuestionario-guía que se presenta fue elaborado teniendo como referentes las preguntas de investigación, los enunciados hipotéticos, los presupuestos de trabajo, las posiciones teóricas y las definiciones operacionales expuestas en el Capítulo 1. Asimismo se consideraron los hallazgos derivados de la investigación documental, tanto los aspectos teóricos-conceptuales como la normativa jurídica estatal e interinstitucional.

## Cuestionario Guía

I. Nociones generales, régimen democrático en el Estado de SLP y el PJESLP.

1. ¿qué considera usted que es —cómo entiende usted— una institución política como el PJESLP “transparente” o con transparencia?

2. ¿considera Ud. que la relativa estabilidad democrática de SLP hasta este momento ha dependido de la existencia de instituciones políticas transparentes? Por favor explique.

3. ¿cuáles son las ventajas y desventajas de estar al frente de instituciones políticas más transparentes, o muy transparentes?

II. Autonomía, reglas formales y “prácticas reales”

1. A modo de balance general ¿cuánto de lo que ha hecho el PJESLP en los últimos años en materia de transparencia y el DAIP es producto de la propia voluntad institucional y cuánto es producto de las presiones “externas” (de otros actores o factores externos al PJESLP)?

2. Más allá de los ajustes a las leyes y reglamentos estatales, ¿cómo han impactado o incidido las normas jurídicas nacionales (Constitución, pronunciamientos de la SCJN) a las “prácticas” reales internas del PJESLP en materia de transparencia y el DAIP?

III. Institucionalización de la transparencia y el DAIP.

1. ¿considera usted que el PJESLP necesita “más transparencia”? ¿Por qué? ¿Qué propondría usted al respecto?

2.¿qué tan importantes son para Ud. la existencia y aplicación de mecanismos que garanticen la transparencia y el efectivo acceso a la información pública al interno del PJESLP?

3.¿cuál es su opinión sobre la transparencia y el DAIP en la gestión financiera del PJESLP?

4.¿cuánto se ha avanzado al interno del PJESLP para hacerlo “más” y “mejor” transparente?, ¿se debe hacer más al respecto?

#### IV.Conclusión

1. Analizando la situación actual y el futuro cercano del PJESLP y de otras instituciones políticas en SLP, ¿qué tan probable o posible es lograr avances importantes en la institucionalización de la transparencia y el DAIP de las instituciones políticas?

Las personas “informantes claves” es una selección (muestra) de 9 altos servidores y funcionarios públicos (6 jueces y 3 magistrados) integrantes del PJESLP en estudio. El universo de altos servidores y funcionarios públicos pertenecientes al PJESLP es de 84. La selección de 9 informantes clave equivale a un 10% del universo<sup>105</sup>.

Esta selección no es una muestra de investigación cuantitativa (probabilística estratificada, por racimos, aleatorias, tómbola, etc.) sino una muestra no probabilística de sujetos-tipo para un estudio de caso (Hernández, Fernández y Baptista, 2003: 326-341).

105- Cf. apartado I.5 del Capítulo 1 para observar la composición actual del PJESLP.

### 3. Matriz normativa interinstitucional de institucionalización de la transparencia y el DAIP al interior del PJESLP

I. Puesta a disposición del público mediante su difusión de oficio, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre<sup>106</sup>:

| INDICADOR  | CUMPLIMIENTO  |
|--|---|
| 1. Indicadores de gestión.   | SI.<br>A través de programas operativos anuales.  |
| 2. Ejercicio de los recursos públicos.   | SI.<br>Listado anual.   |
| 3. Los índices y catálogos de información en posesión de cada ente obligado.   | SI.<br>Esta obligación vence el día 18 de Julio de 2010, conforme al art. transitorio XI de la LTAIPSLP (reformada el 18 de Abril de 2008). |
| 4. Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, Periódico Oficial del Estado, y demás disposiciones administrativas o instrumento legal, que le dan sustento al ejercicio de sus funciones públicas.  | SI.   |
| 5. La información acerca de los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, teléfonos, horario de atención, página electrónica, cuotas y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como las solicitudes recibidas y las respuestas dadas por los servidores públicos. | SI.<br>Utilización del sistema INFOMEX.   |
| 6. El nombre, puesto, domicilio oficial, teléfono y dirección electrónica de los servidores públicos responsables de atender las solicitudes de acceso.  | SI.   |
| 7. La información de utilidad e interés público que contribuya a la transparencia gubernamental y social, a la rendición de cuentas, y al mejor ejercicio del derecho de acceso a la información pública.  | SI.   |

II. Puesta a disposición del público, de oficio, en forma completa y actualizada, la siguiente información<sup>107</sup>:

| INDICADOR   | CUMPLIMIENTO                              |
|---|---|
| 1. La creación, fusión, modificación o extinción de las áreas de apoyo administrativo de los poderes del Estado.  | SI.                                       |
| 2. La estructura orgánica, normatividad, nombramientos y funciones que realiza cada dependencia y unidad administrativa.  | SI.                                       |
| 3. El directorio de servidores públicos con referencia a su nombramiento oficial, tabulador, sueldos, salarios, remuneraciones mensuales por puesto, viáticos, viajes, gastos de representación, así como cualquier percepción o remuneración que reciban los servidores en ejercicio de sus funciones; en este caso no se podrá apelar al derecho de protección de datos personales.             | SI.                                       |
| 4. Los manuales de organización, servicios que se ofrecen, trámites, requisitos y formatos, así como los documentos que contengan las políticas de cada dependencia y unidad administrativa, que incluya metas, objetivos y responsables de los programas operativos a desarrollar.   | SI.                                       |
| 5. La agenda de actividades de los titulares de las dependencias públicas, reuniones públicas de los diversos consejos, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias y sesiones de trabajo a las que convoquen las entidades públicas.   | SI.                                       |
| 6. La información contenida en las minutas, acuerdos y actas de las reuniones oficiales de sus órganos colegiados, salvo que por disposición expresa de la ley, se determine que deban realizarse con carácter reservado.   | SI.                                       |
| 7. Las convocatorias e información acerca de los permisos, licencias, concesiones, licitaciones de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y autorizaciones otorgadas por las entidades públicas. Así como, las opiniones, argumentos, datos finales incluidos en los expedientes y documentos que contengan los resultados de los procedimientos administrativos aludidos. | SI.                                       |
| 8. La información contenida en los documentos y expedientes administrativos, que se produzcan en los procesos para suscribir contratos, realizar licitaciones y todo tipo de actos y decisiones administrativas, relacionadas con la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios.  | SI.                                       |
| 9. Los informes anuales de actividades, los balances generales y estados financieros, de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.   | SI.<br>A través de informes trimestrales. |

|   |   |
|---|---|
| 10. La información sobre la situación económica, estados financieros y endeudamiento de las entidades públicas, incluyendo una lista de los bienes inmuebles y de los vehículos adscritos a las mismas.   | SI.<br>A través de informes mensuales.                        |
| 11. La información de los movimientos de ingresos y egresos, que deberán contener, en el caso de egresos, el monto, beneficiario, concepto, fecha, folio, institución bancaria y funcionario que lo autoriza. En el caso de ingresos, el número de entero, monto, concepto, contribuyente y fecha.  | SI.   |
| 12. Los contratos de prestación de servicios que establezcan personas físicas o morales con las entidades públicas, y todo documento e informe relacionado con los mismos.  | SI.   |
| 13. Los convenios que el gobierno realice con la Federación, con otros estados y con los municipios, siempre que no versaren sobre seguridad nacional o seguridad pública.  | No existe documento alguno que corresponda a esta obligación. |
| 14. Los convenios que las entidades públicas celebren con organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones de enseñanza privada, fundaciones e instituciones públicas del Estado de San Luis Potosí, de otro Estado, de la Federación, o de otro país. Cuando se trate de convenios que impliquen transferencias financieras con cargo al presupuesto público, en el convenio se establecerá el fundamento jurídico, los responsables de su recepción y ejecución, el programa y los tiempos de aplicación, y se exigirá un informe de ejecución de los fondos, que también deberá hacerse público. | SI.   |
| 15. Los contratos, convenios y condiciones generales de trabajo, que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza que se encuentre adscrito a las entidades públicas; así como, la relación del personal sindicalizado, y las prestaciones económicas o en especie que se hayan entregado a los sindicatos por parte del empleador.   | NO.   |
| 16. Los resultados de los concursos, licitaciones, adquisiciones, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios deberán contener información precisa, acerca del contrato, el monto, el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o jurídica con quien o quienes se haya celebrado el contrato, plazos de cumplimiento y mecanismos de participación e intervención ciudadana.   | SI.   |
| 17. Cuando se trate del otorgamiento de concesiones, licencias, permisos o autorizaciones a particulares, la información al   | SI.   |

|  |  |
|--|--|
| <p>respecto deberá contener el nombre o razón social del titular, el concepto y los objetivos de la concesión, licencia, autorización o permiso, el fundamento legal y el tiempo de vigencia.</p>  |  |
| <p>18. La información detallada de las obras que directa o indirectamente tienen que ejecutar con cargo al presupuesto público, con préstamos, subvenciones o aportaciones privadas de carácter nacional e internacional. En este caso, deberá precisarse el monto, lugar, plazo de ejecución, entidad pública y servidores públicos responsables de la obra, y mecanismos de vigilancia ciudadana.</p>  | <p>No existe documento alguno que corresponda a esta obligación.</p> |
| <p>19. La información contenida en los documentos y expedientes relativos a todo tipo de auditorías concluidas y realizadas, para evaluar el ejercicio presupuestal y la gestión de cada dependencia o unidad administrativa del Estado y los municipios, que realicen la Contraloría del Estado, las contralorías internas, la Auditoría Superior del Estado, o la Auditoría Superior de la Federación, o las equivalentes de cualquiera de todas las anteriores, así como las aclaraciones que correspondan.</p> | <p>SI.</p>   |
| <p>20. El programa de trabajo de los titulares de las entidades públicas, dependencias y unidades administrativas, y el informe de labores y actividades. Esta información deberá hacerse pública, a más tardar quince días hábiles después de haberse producido.</p>  | <p>SI.<br/>A través de programas operativos anuales.</p>             |
| <p>21. La información presupuestal detallada que contenga por lo menos los datos acerca de los destinatarios, usos, montos, criterios de asignación, mecanismos de evaluación e informes sobre su ejecución. Además, deberá difundirse la información relativa a los montos recibidos por concepto de multas, recargos, cuotas, depósitos y fianzas, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos.</p>   | <p>SI.</p>   |
| <p>22. La información de los padrones de beneficiarios de los programas sociales aplicados por el Estado y los municipios, así como, la información sobre el diseño, montos, acceso, ejecución y beneficiarios de los programas de subsidio.</p>   | <p>SI.</p>   |
| <p>23. La información sobre la ejecución del presupuesto aprobado a las entidades públicas previstas en la presente Ley, que deberá actualizarse trimestralmente; así como, los criterios de asignación, el tiempo de ejecución, los mecanismos de evaluación, y los responsables de su recepción y ejecución final.</p>   | <p>SI.<br/>A través de informes trimestrales.</p>                    |

|   |   |
|---|---|
| 24. Las acciones, controversias y juicios entre poderes públicos del Estado de San Luis Potosí, entre sí, y con la Federación.  | No existe documento alguno que corresponda a esta obligación. |
| 25. La información acerca de la planeación, programación, gasto y contenidos de la información que difundan a través de los diversos medios escritos y electrónicos a su cargo, o en el tiempo que contraten para ello. El contenido de la información deberá atender a criterios de imparcialidad, objetividad, veracidad y oportunidad. | SI.   |
| 26. Los trabajos, informes, estudios, análisis y reportes generados por despachos de consultoría privada, contratados por las entidades públicas.   | No existe documento alguno que corresponda a esta obligación. |
| 27. Los resultados de estudios y encuestas de opinión pública realizadas o contratadas.   | No existe documento alguno que corresponda a esta obligación. |

III. Puesta a disposición del público, de oficio, y de forma completa y actualizada, la siguiente información<sup>108</sup>:

| INDICADOR   | CUMPLIMIENTO                              |
|---|---|
| 1. Los datos sobre la ejecución de su presupuesto aprobado, que deberá actualizarse trimestralmente; así como, los criterios de asignación, el tiempo de ejecución, los mecanismos de evaluación, y los responsables de su recepción y ejecución final. | SI.<br>A través de informes trimestrales. |
| 2. Los montos recibidos por concepto de depósitos judiciales y fianzas, los nombres de quienes los reciben, administran y ejercen, el uso y calendario de aplicación.   | SI.                                       |
| 3. Las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria; excepto en los casos en que sea imperativa la protección de datos personales, de oficio o a petición fundada de parte interesada.  | SI.<br>A través de informes anuales.      |

IV. Difusión, por lo menos con tres días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan discutir para su aprobación en el órgano correspondiente de :

| INDICADOR   | CUMPLIMIENTO   |
|---|--|
| 1. los dictámenes de ley, o proyectos de reglamentos y disposiciones administrativas en ciernes, según sea el caso. | Sólo por acuerdo del órgano colegiado, o del titular de la entidad pública que corresponda, cuando sea el caso, y previa presentación de los argumentos jurídicos y valoración del riesgo potencial que podría suscitar su divulgación   |
|   | anticipada, se podrá reservar temporalmente, el conocimiento de un anteproyecto legislativo, reglamentario o administrativo; así como el conocimiento de las minutas, siempre que se trate de información que ponga en riesgo la toma de decisiones y la ejecución de las mismas. En ningún caso, la restricción temporal de la información se hará por un plazo mayor de quince días hábiles, contados a partir de la toma de las decisiones finales sobre el asunto en cuestión. |

## V. El Poder Judicial pondrá a disposición del público de oficio<sup>109</sup>:

| INDICADOR  | CUMPLIMIENTO |
|--|--------------|
| 1. La misión y visión del Consejo de la Judicatura.  | SI.          |
| 2. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos jurisdiccionales y los resultados de los mismos.   | SI.          |
| 3. La jurisprudencia y tesis locales.  | SI.          |
| 4. Las convocatorias, programas, claustro docente, cursos extracurriculares, de actualización y de postgrado que imparta el Instituto de Estudios Judiciales, así como información sobre las conferencias, eventos académicos, culturales y de interés general que desarrolle el Poder Judicial. | SI.          |
| 5. El calendario de labores.   | SI.          |
| 6. Las listas de acuerdos.   | SI.          |
| 7. El acervo de la biblioteca del Poder Judicial "Francisco Pedraza Montes".   | SI.          |
| 8. Los informes anuales de actividades del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo y el Tribunal Electoral del Estado; así como, aquéllas que correspondan a los demás órganos judiciales.   | SI.          |
| 9. La información sobre la situación financiera, ejercicio y aplicación del Fondo de Apoyo para la Administración de Justicia.   | SI.          |
| 10. Los informes sobre el inicio de procedimientos de designación y ratificación de servidores judiciales, así como el resultado de las mismas.  | SI.          |

|  |  |
|--|--|
| <p>11. Las resoluciones dictadas en los procedimientos de responsabilidad administrativa y quejas presentadas contra servidores judiciales, una vez que no exista medio de impugnación en su contra.</p>               | <p>SI.</p>   |
| <p>12. La estadística judicial.</p>  | <p>SI.</p>   |
| <p>13. El catálogo de sentencias ejecutoriadas.</p>  | <p>SI.</p>   |
| <p>14. Los avisos de sesiones públicas de sus órganos colegiados.</p>  | <p>NO.</p>   |
| <p>15. Los avisos a que se refiere el artículo 31 de la LTAIPSLP, y en su caso, la reserva correspondiente.</p>  | <p>NO.</p>   |
| <p>16. La Gaceta Judicial y demás órganos informativos.</p>  | <p>SI.</p>   |
| <p>17. Cualquier otra información que a juicio de la Comisión Mixta y del Comité, en sus respectivas competencias, pueda ser de utilidad al público en general y contribuya a la transparencia del Poder Judicial.</p> | <p>No existe documento alguno que corresponda a esta obligación.</p> |

## ABREVIATURAS

|           |   |
|-----------|---|
| AL        | América Latina  |
| CADH      | Convención Americana sobre Derechos Humanos   |
| CE        | Consejo de Europa   |
| CEDH      | Comisión Europea de los Derechos Humanos  |
| CIDCP     | Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos  |
| CIDH      | Corte Interamericana de Derechos Humanos  |
| CoEDH     | Convención Europea de los Derechos del Hombre   |
| CPDHLF    | Convenio para la Protección de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales               |
| CPESLP    | Constitución Política del Estado de San Luis Potosí   |
| CPEUM     | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos   |
| CSDLAIIP  | Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública                                 |
| CSE       | Carta Social Europea  |
| DAIP      | Derecho de Acceso a la Información Pública  |
| DDCPC     | Declaración de los Derechos Civiles, Políticos y Culturales   |
| DDH       | Declaración de Derechos Humanos   |
| DFDHC     | Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano                                     |
| DIEU      | Declaración de Independencia de los Estados Unidos  |
| DOF       | Diario Oficial de la Federación   |
| DUDH      | Declaración Universal de Derechos Humanos   |
| EUA       | Estados Unidos de América   |
| IFAI      | Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.   |
| LAAEMSLP  | Ley de Archivos Administrativos del Estado y Municipios de San Luis Potosí                          |
| LAESLP    | Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí   |
| LFTAIPG   | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental                        |
| LOPJESLP  | Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí                                       |
| LPDPESLP  | Ley de Protección de Datos Personales para el Estado de San Luis Potosí                             |
| LRSPMSLP  | Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí      |
| LTAaipSLP | Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí |
| LTAIPSLP  | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí                |
| OCDE      | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  |
| OEA       | Organización de los Estados Americanos  |
| ONU       | Organización de las Naciones Unidas   |
| PIDCP     | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos   |

|           |  |
|-----------|--|
| PIDESC    | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales  |
| PJESLP    | Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí   |
| RELE      | Relatoría Especial para la Libertad de Expresión   |
| RPJALTAIP | Reglamento del Poder Judicial para la Aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí. |
| SCJN      | Suprema Corte de Justicia de la Nación   |
| SLP       | San Luis Potosí  |
| TEDH      | Tribunal Europeo de Derechos Humanos   |
| UN        | Naciones Unidas  |
| UNESCO    | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura   |

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2006) Transparencia y democracia: claves para un concierto, Cuadernos de transparencia, núm. 10, 1ª ed., IFAI, México. Formato PDF disponible en Internet: [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=cuadernillo10.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=cuadernillo10.pdf).
- ALMOND, Gabriel A. (1998) “La historia intelectual del concepto de cultura cívica” en DEL ÁGUILA, Rafael, Fernando Vallespín [et al.] La democracia en sus textos, Alianza Editorial, Madrid, España.
- ALMOND, Gabriel A. y Sydney Verba (1992) “La Cultura Política”, Diez textos básicos de Ciencia Política, ARIEL, Barcelona.
- AZURMENDI, Ana (2001) Derecho de la Información: guía jurídica para profesionales de la comunicación, Segunda edición, Ediciones Universidad de Navarra, España.
- BANISAR, David (2005) Freedom of information and access to government record laws around the world. Disponible en Internet: [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org).
- BECERRA, Ricardo y Alonso Lujambio (2006) “¿Por qué Constitucionalizar?”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio [coord.] (2006) Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario, IIJ-UNAM e IFAI, México.
- BEL MALLÉN, Ignacio y Loreto Corredora y Alfonso [coord.] (2003) Derecho de la Información, Ariel, España.
- BOBBIO, Norberto (1981) “Democracia” en BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1981) Diccionario de Política, Tomo I, Siglo XXI Editores, México.
- BRUGGER, Walter (1988) Diccionario de Filosofía, Décimo cuarta edición, Herder, España.
- BUENDÍA, Jorge y Alejandro Moreno (2004) La cultura política de la democracia en México, 2004. México en tiempos de competencia electoral, ARD, Vanderbilt University, ITAM, USAID. Formato PDF disponible en Internet: <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/jWmRsk/LA%20CULTURA%20POLITICA%20DE%20LA%20DEMOCRACIA%20EN%20MEXICO%202004.pdf>.
- BURBANO DE LARA, Felipe [comp.] (2003) Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], Sede Ecuador.
- BURGOA, Ignacio (1998) Las garantías individuales, Trigésima edición, Porrúa, México.
- CABRERO, Enrique (2005) “Presentación”, en MERINO, Mauricio [coord.] (2005) Transparencia: libros, autores e ideas, IFAI/CIDE, México, pp. 5-6.
- CARBONELL, Miguel (2006) “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio [coord.] (2006) Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate

- necesario, IJ-UNAM e IFAI, México, pp. 3-18.
- CAROTHERS, Thomas (2002). "The end of the transition paradigm", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 1, January 2002.
- CARPIZO, Jorge y Ernesto Villanueva (2001) "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México" en VALADÉS, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas. *Derechos humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- CARRERAS, Sandra (1999) "Quince años en el laberinto democrático Itinerario y aporías de un debate sobre América Latina", *Nueva Sociedad*, núm.160, marzo-abril, pp. 29-46.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS [CIDE] (2009) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-Fundación Hewlett, México, D.F. Disponible en Internet: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu>.
- CEPEDA, Juan Antonio y Guillermo Noriega (2004) "A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento" en INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA [IFAI] (2004) *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México, pp. 67-89.
- CERRONI, Umberto (1972) *La libertad de los modernos*, Martínez Roca, Barcelona.
- COLOMER, Josep M. (1995) *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Ariel, Barcelona.
- (2001) *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona.
- (2004) "La ciencia política va hacia delante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori", *Revista Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, II semestre de 2004, México D. F., pp. 355-359.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2005) *Informe Latinobarómetro 2005*, Orrego Luco 130, Santiago de Chile. Disponible en Internet: <http://www.latinobarometro.org>.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2002) *El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del poder judicial de la federación (1969-2001)*, Documentos de trabajo del Departamento Académico de Derecho del ITAM, México.
- DAHL, Robert (1992) *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
- (1997) *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.
- (1999) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Traducción de Fernando Vallespín, Taurus, Madrid.
- DELGADO, Juan Manuel y Juan Gutiérrez [coords.] (1998) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, 2ª reimp., Ed. Síntesis S. A., Madrid.
- DERRIDA, Jacques (1998) "Notas sobre desconstrucción y pragmatismo" en MOUFFE, Chantal [comp.] (1998) *Deconstrucción y Pragmatismo*, Espacios

- del Saber 4, Paidós, Buenos Aires, Barcelona y México.
- DESANTES-GUANTER, José María (1991) “De la libertad de expresión al derecho a la información” *Persona y derecho*, Revista de fundamentación de las instituciones jurídicas y de derechos humanos, núm. 24, Madrid.
- DIAMOND, Larry (2003) “¿Puede el mundo entero ser democrático?”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre, pp. 9-38.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier [comp.] (2004) *Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Palestra Editores, Perú.
- DUSSEL, Enrique (2006) 20 tesis de política, Siglo XXI, México.
- EASTON, David (1975) “A reassessment of the concept of political support”, *British Journal of Political Science*, núm. 5.
- EMMERICH, Gustavo (2005) “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en ELIZONDO, Carlos, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón [et al.] (2005) *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, pp. 13-40.
- ENCUESTA NACIONAL SOBRE CULTURA POLÍTICA Y PRÁCTICAS CIUDADANAS [ENCUP] (2001) Disponible en Internet: <http://www.encup.gob.mx/index.php?page=primera-encup>.
- (2003) Disponible en Internet: <http://www.encup.gob.mx/index.php?page=segunda-encup>.
- (2005) Disponible en Internet: <http://www.encup.gob.mx/index.php?page=tercera-encup>.
- (2008) Disponible en Internet: <http://www.encup.gob.mx/index.php?page=cuarta-encup>.
- ESCOBAR DE LA SERNA, Luis (1997) *Manual de derecho de la información*, Dykinson, Madrid.
- (2004) *Derecho de la Información*, Tercera edición, Dykinson, España.
- ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ (2007) *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí*, Decreto 234, Periódico Oficial del Gobierno del Estado libre y soberano de San Luis Potosí, México.
- (2008) *Reglamento para la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado libre y soberano de San Luis Potosí, México.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, México.
- (2002) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Diario Oficial de la Federación, México.
- FAYT Carlos S. (2001) *La Corte Suprema y su 198 Sentencias sobre Comunicación y Periodismo (Estrategia de la Prensa ante el Riesgo de Extinción)*, La Ley, Argentina.
- FERNÁNDEZ AREAL, Manuel (1977) *Introducción al derecho de la información*, ATE, Barcelona.
- FERRAJOLI, Luigi (2006) *Garantismo: una discusión sobre derecho y democracia*, Editorial Trotta, Madrid.
- FEYERABEND, Paul (1982) *La ciencia en una sociedad libre*, Siglo XXI de

España Editores, Madrid.

FIX- ZAMUDIO, Héctor (1995) Metodología, docencia e investigación jurídicas, Cuarta edición, Porrúa, México.

GHERSI, Carlos Alberto (2002) Daño moral y psicológico. Cuantificación Económica, Segunda edición, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Argentina.

GUERRERO, Manuel A. (2004) México: La paradoja de su democracia, Iberoamericana-CEI/Consulting & Research.

GUERRERO, Eduardo y Leticia Ramírez (2006) “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales” en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio [coord.] (2006) Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario, IJ-UNAM e IFAI, México, pp. 81-126.

HERAS, Leticia (2002) “Cultura política: El estado del arte contemporáneo”, Reflexión política, año 4, núm. 8, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Estudios de la Universidad, México.

HERNÁNDEZ, Roberto, Carlos Fernández y Lucio Baptista (2003) Metodología de la investigación, 3ª ed., McGraw-Hill Interamericana, México D. F.

HERNÁNDEZ VALDEZ, Alfonso (2005a) “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, Recta Ratio, año 1, núm 2, enero-junio 2005.

——— (2005b) “Prólogo”, en MERINO, Mauricio [coord.] (2005) Transparencia: libros, autores e ideas, IFAI/CIDE, México, pp. 7-9.

HUNTINGTON, Samuel P. (1991) The third wave. Democratization in the late twentieth century, University of Oklahoma Press.

IBÁÑEZ, Jesús (1985) Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social, Siglo XXI de España Editores S. A., Madrid.

INGLEHART, Ronald (1977) The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics, Princeton University Press, Princeton, N. J.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA [IFAI] (2007) La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información, Encuesta, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información, México. Formato PDF disponible en Internet: [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios\\_de\\_interes/estudios/est\\_inv/&a=estudio\\_CulturaTransparencia.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudios/est_inv/&a=estudio_CulturaTransparencia.pdf).

JOHNSON, Nevil (1991) Los límites de la Ciencia Política, Ed. Tecnos, Colección Semilla y Surco, Serie de Ciencia Política, Madrid.

KAUFMAN, Daniel (2002) “Transparency, incentives and prevention for corruption control and good governance”, en IFAI (2003) Marco metodológico. Formato PDF disponible en Internet: [www.ifai.org.mx/textos/culturatransparencia/mtm.pdf](http://www.ifai.org.mx/textos/culturatransparencia/mtm.pdf).

LAITIN, David D (2004) “¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que “la ciencia política estadounidense

no va a ningún lado”, *Revista Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, II semestre de 2004, México D. F., pp. 361-367.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (1984) *El derecho a la información*, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México.

——— (1997) *Derecho de la información*, UNAM/McGraw Hill, México.

——— (2005) *Democracia y acceso a la información*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

——— [coord.] (2006) *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, IIJ-UNAM e IFAI, México.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, David Arellano y Mauricio Merino (2007) *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, CIDE-IFAI, México.

LÓPEZ SALAS, Rafaela (2007) “El derecho de acceso a la Información en Veracruz” en CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio [et. al.] [coords.] (2007) *Temas de Derecho Constitucional Veracruzano*, Congreso del Estado de Veracruz, México.

MANIN, Bernard (1996) *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, France.

MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1993) “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, *Zona Abierta*, núm. 63-64, pp. 1- 43.

——— (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE, México.

——— (2005) *Elaborating the “New Institutionalism”*, ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, working paper no. 11.

MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen (2003) *El derecho a la información en México. Génesis y evolución*, Arana, México.

MEJÍA-RICART, Tirso (2003) *Cultura política y marco institucional en la reforma del Estado*, ponencia dictada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre.

MÉNDEZ, Juan [et al.] [comp.] (2002) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

MERINO, Mauricio (2005a) “Introducción”, en MERINO, Mauricio [coord.] (2005) *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI/CIDE, México, pp. 11-20.

——— (2005b) “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, en ELIZONDO, Carlos, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón [et al.] (2005) *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, pp. 73-136.

——— (2006) “Muchas políticas y un solo derecho” en LÓPEZ-AYLLÓN,

- Sergio [coord.] (2006) *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, IJJ-UNAM e IFAI, México, pp. 127-156.
- MERTON, Robert (1964) *Teoría y Estructura Sociales*, FCE, México D. F.
- MORÁN, María Luz (1998) “Prólogo” en PASQUINO, Gianfranco (1998) *La oposición*, Alianza, Madrid.
- MOUFFE, Chantal (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S. A. Paidós Estado y Sociedad.
- MUNCK, Gerardo L. (2003) “Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 3, julio-septiembre, pp. 565-588.
- NAVA GOMAR, Salvador [et al.] (2006) *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/LIMAC, A.C./Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo A.C./Miguel Ángel Porrúa, México.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela (2004) *Democratización y regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C./Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, México.
- NOHLEN, Dieter (2002) “Instituciones políticas y cambios políticos en América Latina”, *Observatorio electoral latinoamericano*.
- NORTH, Douglass (2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- NORTH, Douglass y Robert P. Thomas (1973) *The rise of the western world: A new economic history*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NOVOA MONREAL, Eduardo (1989) *Derecho a la vida privada y libertad de información. Un conflicto de derechos*. Cuarta edición, Siglo XXI, México.
- O'DONNELL, Guillermo (1994) “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- (1996) “Illusions about consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, abril, pp. 34-51.
- (1997) “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas”, en O'DONNELL, Guillermo (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democratización*, Paidós, Buenos Aires, pp. 259-286.
- (1998a) “Accountability horizontal”, *Agora* núm. 8, Verano 1998, pp. 5-34.
- (1998b) *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- (2000) “Further thoughts on horizontal accountability”, conferencia presentada en el Congreso *Institutions, accountability and democratic governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Mayo 8-9.
- (2002) “Ilusiones sobre la consolidación”, *Nueva Sociedad*, núm. 180-181, Julio-Agosto/Septiembre-Octubre 2002.

——— (2004) “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31.

OLIVER, Richard W. (2004) *What is transparency?*, McGraw Hill, New York.

ORDÓÑEZ, Jaime y Rotsay Rosales [eds.] (2004) *¿Democracia sin reglas? Las debilidades del Estado de Derecho en la construcción democrática de América Central*. Estudios para el futuro-OEA, San José, Costa Rica.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y Daniel ZOVATTO (2008) “Introducción” en ZOVATTO, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez [coords.] (2008) *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

PARRA, José Francisco (2005) “Liberalismo, nuevo institucionalismo y cambio político”, *Política y Cultura*, otoño, núm. 24, UAM-Xochimilco, México D.F., pp. 31-61.

PETERS, B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa S. A., Barcelona.

PRZEWORSKI, Adam (1995) *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

——— (1998) “El Estado y el ciudadano”, en *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2, México. Formato PDF disponible en Internet: [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_V\\_N2\\_1998/Przeworski.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_V_N2_1998/Przeworski.pdf) (03/11/09).

PRZEWORSKI, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (1997) *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA [RAE] (2001) *Diccionario de la lengua española*, Tomo II, 22ª ed., Espasa Calpe, Madrid.

REYES GÁLVEZ, Raúl. *La evolución del Derecho de Acceso a la Información Pública y*

*la transparencia. Elementos para un modelo de Transparencia y Rendición de*

*Cuentas legislativas para Querétaro*. FUNDAp. Querétaro, México, 2010.

RIVAS LEONE, José Antonio (2003) “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión política*, año 5, núm 9, Colombia.

RODRÍGUEZ, Florisabel, Silvia Castro y Johnny Madrigal [eds.] (1998) *Con la herencia de la paz. Cultura política de la juventud centroamericana*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica.

ROMERO, Jorge Javier (1999) “Introducción” en POWELL, Walter y Paul DiMaggio (1999) *El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.

SCHEDLER, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN [SCJN] (1996) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Pleno, t. III, junio de 1996, tesis P.LXXXIX/96, p. 513.

——— (2000a) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno. 9ª

época, t. XI, abril de 2000, Tesis P.XLV/2000, p. 72.

——— (2000b) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, t. IX, abril de 2000, p. 72.

——— (2001) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIII, junio de 2001, tesis: P./J. 82/2001.

TSEBELIS, George (1990) *Nested games. Rational choice in comparative politics*, University of California Press. Berkeley.

UGALDE, Luis Carlos (2002) *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, IFE, México. Formato PDF disponible en Internet: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuaderno21.pdf>.

VALLES, Miguel S. (2000) *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*, Editorial Síntesis, S. A., Madrid.

VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo Arturo, RASCADO PÉREZ, Javier y SERVÍN DEL BOSQUE, Miguel

(Coordinadores). *Constitucionalidad y Defensa de los órganos garantes del DAIP*. CEIG, ITAIP,

ITEA. Querétaro, México, 2011.

VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo Arturo, SERVÍN DEL BOSQUE, Miguel y JIMÉNEZ ENCISO,

Juan Pablo (Coordinadores). *Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia Local*.

CEIG. Querétaro, México, 2009.

VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo Arturo (Coordinador). *Reforma al Artículo 6º constitucional*.

*Sus alcances e impactos en los Gobiernos Locales*. CEIG, ITAIP, ITEA. Querétaro, México, 2008.

VERGARA, Rodolfo (2008) *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia, núm. 5, 5ª ed., IFAI, México. Formato PDF disponible en Internet: [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=transparencia\\_problema.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=transparencia_problema.pdf).

VIAL SAAVEDRA, Alejandro [et al.] [coord.] (2001) *Síntesis de resultados: Encuesta democracia y cultura política en Paraguay*, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, México.

VILLANUEVA, Ernesto (1998) *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

——— (2003) *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

——— (2005) “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en MERINO, Mauricio [coord.] (2005) *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI/CIDE, México, pp. 57-64.

VILLANUEVA, Ernesto, Perla Gómez y Carolina Pacheco (2005) *Derecho de acceso a la información pública en México*. Indicadores legales, LIMAC/UCEM/Innovación México/Centro Universitario de la Ciénega/USAID,

México.

VILLAR BORDA, Luis (1998) *Derechos Humanos: Responsabilidad y Multiculturalismo*, Universidad Externado de Colombia, Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, Colombia.

VON BEYME, Klaus (1994) *Teoría Política del Siglo XX: De la modernidad a la postmodernidad*, Alianza, Madrid.

VV.AA. (2000) *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Tomo II, Porrúa/UNAM, México.

WINOCOUR, Rosalía [coord.] (2002) *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, Instituto Federal Electoral, FLACSO, Sede académica de México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D. F.

WOLDENBERG, José (2007) “La próxima reforma electoral”, en CÓRDOVA Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte [coord.] (2007) *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

WOLIN, Sheldon (1975) *Política y Perspectiva*, Amorrortu, Buenos Aires.

ZAKARIA, Fareed (2004) *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*, Norton, New York.

ZALDIVAR, Ángel (2006) *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

ZAMITIZ, Héctor (1994) “Ciencia Política e interdisciplina: una perspectiva del Estado latinoamericano. Entrevista con Marcos Kaplan” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 176, mayo-agosto 1994, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

ZOLO, Danilo (1994) *La Democracia Difícil*, 1ª ed. en español, Alianza Editorial, México D. F.

**Este libro se terminó de imprimir  
en SIGRAF Soluciones Integrales  
Gráficas en septiembre de 2011  
Y para su composición se utilizó  
tipografía Batang 9/12 pts.  
Edición al cuidado de José Rodolfo  
Arturo Vega Hernández y  
Abril Suárez Romero**

**Esta obra es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los ingresos que aportan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de ésta obra con fines políticos, eletorales, 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**