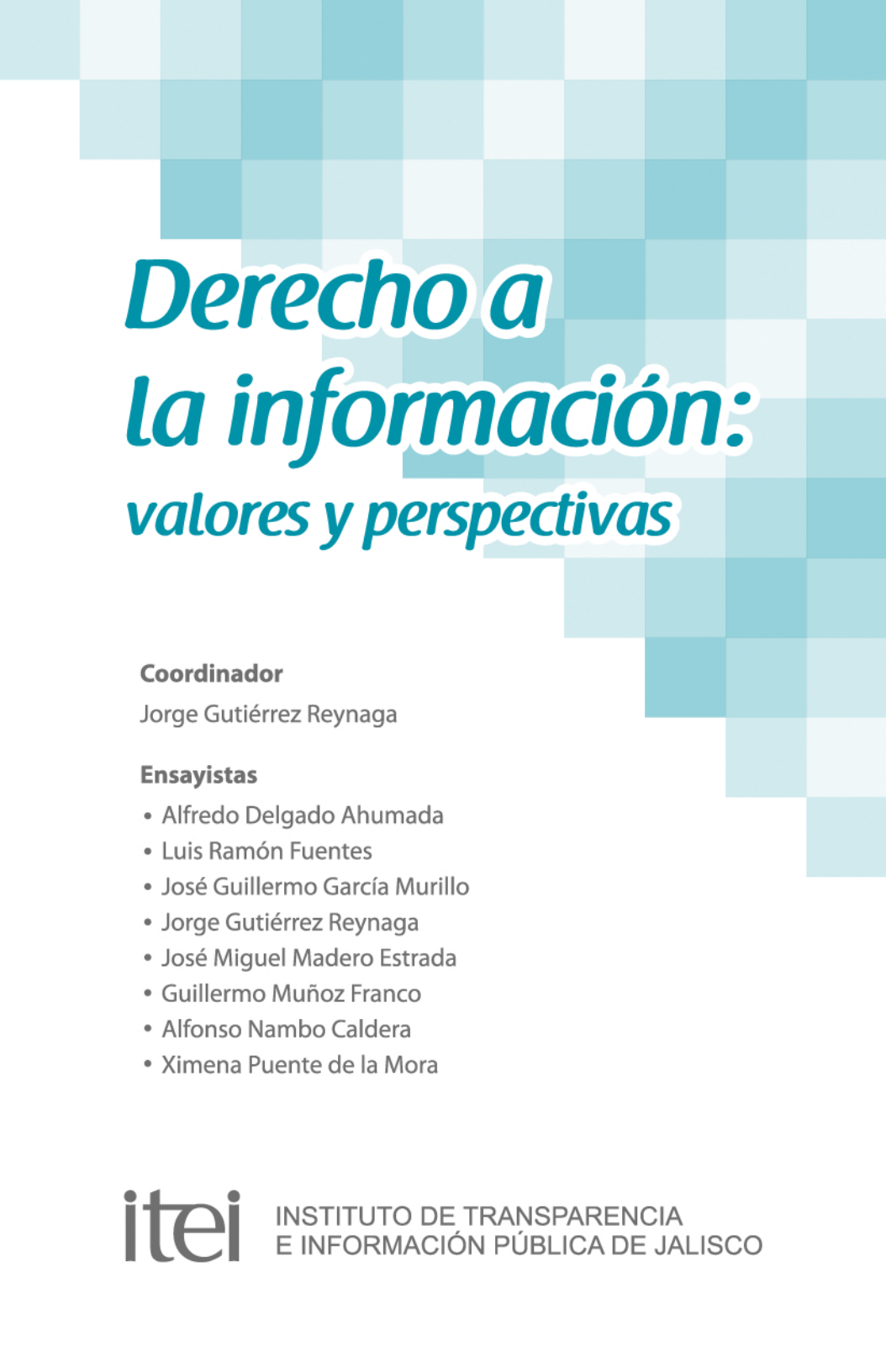




Derecho a la información: valores y perspectivas

Coordinador

Jorge Gutiérrez Reynaga

Ensayistas

- Alfredo Delgado Ahumada
- Luis Ramón Fuentes
- José Guillermo García Murillo
- Jorge Gutiérrez Reynaga
- José Miguel Madero Estrada
- Guillermo Muñoz Franco
- Alfonso Nambo Caldera
- Ximena Puente de la Mora

itei

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

Derecho a la información:

valores y perspectivas



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

Directorio

Jorge Gutiérrez Reynaga
Presidente

José Guillermo García Murillo
Consejero Titular

Guillermo Muñoz Franco
Consejero Titular

Alvaro Ruvalcaba Ascencio
Secretario Ejecutivo

Alfredo Delgado Ahumada
Director Jurídico

Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Directora de Planeación y Gestión Administrativa

Comité editorial

Karla Yadira Bravo Cruz
Directora de Vinculación y Estudios

Estuardo Gómez Morán
Coordinador de Estudios y Evaluación

Derecho a la información: valores y perspectivas
Primera edición, noviembre 2009
ISBN 978-607-95369-0-9



| INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO |

**Instituto de Transparencia
e Información Pública del Estado de Jalisco**

Miguel de Cervantes Saavedra No.19

Col. Ladrón de Guevara, C.P. 44600

Guadalajara, Jalisco, México.

Tel. (33) 3630 5745

www.itei.org.mx

Derecho a la información:

valores y perspectivas



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

El contenido de los ensayos aquí presentados
no reflejan la postura oficial del Instituto
de Transparencia e Información Pública
de Jalisco, y es responsabilidad
exclusiva de sus autores.

Índice

Presentación

Alvaro Ruvalcaba Ascencio 7

Cultura de la transparencia y educación; una visión de corresponsabilidad

Alfredo Delgado Ahumada 11

Transparencia: ejercicio soberano para afrontar retos políticos

Luis Ramón Fuentes 29

***Hábeas Data*: protección de datos personales**

José Guillermo García Murillo 43

Website & Transparencia en gobiernos municipales de Jalisco

Jorge Gutiérrez Reynaga 63

Contenidos del derecho fundamental a la información pública en Nayarit

José Miguel Madero Estrada 103

Transparencia, derecho a la información y protección de datos personales

Guillermo Muñoz Franco 127

Reflexiones en torno a la Ley de Transparencia de Nayarit

Alfonso Nambo Caldera 139

La transparencia como instrumento de ética pública para garantizar el buen gobierno en México

Ximena Puente de la Mora 153

Presentación

El derecho a la información en México ha transitado por un largo proceso de fortalecimiento constante; algunas veces accidentado y otras veces con la mayor contundencia. Desde su reconocimiento constitucional en 1977, cuando se estableció en la carta magna que el Estado debería garantizar el derecho a la información, la transparencia y los aspectos relacionados con ella han evolucionado de una forma irregular en las entidades federativas, e incluso en las instancias del ámbito federal de gobierno.

La más reciente reforma constitucional al artículo 6º, que se efectuó en 2007, representa un hito en cuanto a los retos que formula el ejercicio de este incipiente, pero contundente derecho en México. Esta reforma, además de establecer obligaciones regulares para toda autoridad pública en el país, representa un paso más en la consolidación democrática del sistema político mexicano, y desde luego, detona la creación de nuevos marcos jurídicos para regular aquellos aspectos que todavía quedan en el vacío; por ejemplo: el perfeccionamiento de sistemas que garanticen la transparencia, y que al mismo tiempo propicien la rendición de cuentas y el control social por parte de la ciudadanía sobre el ejercicio del poder público; el diseño e implantación de instituciones formales que regulen la posesión y uso de la información personal en manos de las autoridades públicas y de los particulares y su debida protección; la institucionalización de prácticas organizacionales enmarcadas en el contexto de una ética de la responsabilidad en las dependencias públicas; así como la promoción de una cultura de la legalidad y de la transparencia que introduzca en el imaginario colectivo del pueblo mexicano la corresponsabilidad con el ejercicio democrático del gobierno.

Derecho a la información: valores y perspectivas, representa un esfuerzo para enriquecer la discusión acerca de esos importantes tópicos, ofreciendo diversas visiones para su reflexión. A partir de la pluralidad de ideas y de perspectivas, que coloquen la atención en esos aspectos críticos del ejercicio del derecho a la información, se busca que muchos de esos inexplorados territorios jurídico-políticos comiencen a reflexionarse, sin dejar de aprovechar las experiencias que el incipiente ejercicio de este derecho ha ofrecido a algunos de sus protagonistas.

Las vetas que el reconocimiento del derecho a la información ha abierto en México son prolíficas, no sólo en cuanto al aporte que ha representado para fortalecer la democracia, sino también en cuanto a los nuevos problemas públicos que ha planteado, e incluso respecto de las nuevas visiones sobre aquellos problemas preexistentes. Lo que todo esto implica es un enriquecimiento de la agenda pública, aunado a una creciente complejidad en el desahogo de los asuntos colectivos. Los gobiernos y los organismos públicos en general, se enfrentan hoy en día al reto de aportar soluciones para aquellas asignaturas pendientes, pero ahora de forma transparente, rindiendo cuentas y aportando elementos para la retroalimentación razonada del escrutinio público. En pocas palabras, actuando en el marco del derecho a la información.

Entre algunos de los problemas que se abordan en este volumen se encuentran los relacionados con la sociedad del conocimiento y el desarrollo de tecnologías de la información, como contextos que propician la existencia de nuevos escenarios para el desenvolvimiento de las actividades humanas. Además, se encuentran también los problemas prácticos que ha representado la instrumentación cotidiana del marco legal que regula el derecho a la información. Finalmente, se tratan

también algunos problemas relacionados con la cultura de la transparencia, vista desde la óptica del funcionario público y del ciudadano.

Para el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, ofrecer este espacio de enriquecimiento del debate, no se encuadra únicamente en el cumplimiento de sus atribuciones, sino que representa una oportunidad invaluable para fortalecer la vocación democrática del pueblo de Jalisco y su compromiso con la transparencia.

Alvaro Ruvalcaba Ascencio
Secretario Ejecutivo
Instituto de Transparencia
e Información Pública de Jalisco

Cultura de la transparencia y educación; una visión de corresponsabilidad

Alfredo Delgado Ahumada

Culturizar en cualquier ámbito precisa inclusión, los procesos de culturización encuentran como punto de partida un emisor, como fin inmediato un receptor y como resultado mediano y cualitativo el conocimiento.

El Estado encuentra en la educación una de las principales herramientas para generar cultura a partir de los fundamentos de la propia nación; considerando que la cultura es el conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar un juicio crítico, precisamente inculcar el saber será el objeto primigenio de los procesos educativos.

En México, todo individuo tiene derecho a recibir educación y uno de los criterios que la orienta establece que será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Pero la educación no debe limitarse a ser simplemente *recibida* por sus destinatarios, debe contar con parámetros mínimos de calidad. El reciente documento denominado *Contra la pared, estado de la educación en México 2009*, elaborado por Mexicanos Primero ¹, señala que la calidad “no es simplemente

¹ Mexicanos Primero se autodefine en su portal de Internet como una iniciativa ciudadana independiente y plural, integrada con la participación de diversas personas que están

un atributo deseable de la educación, sino un rasgo imprescindible, indivisible —consustancial— a la consideración de la educación como un derecho. El derecho a la educación no se reduce al derecho al acceso, sino que incluye el derecho a la permanencia, al tránsito regular y a los resultados equivalentes” (Calderón; 2009; p.19).

Por otra parte, en igualdad de rango que el derecho a la educación, se encuentra el derecho a la información, que debe ser garantizado por el Estado en los términos que lo definan las leyes. Íntimamente involucrada y en la mayoría de los casos como cimiento de este derecho, se sitúa la transparencia.

En el caso de Jalisco, la transparencia y la rendición de cuentas son algunos de los fundamentos del derecho a la información, mientras que la promoción de la cultura de la transparencia, además de ser otra de sus bases, es una atribución del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

Instituir la transparencia como cultura es uno de los retos que representa mayor complejidad para los órganos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información; cualquier esfuerzo que con esa finalidad se realice, precisa desarrollar estrategias que garanticen que el mensaje trascienda en los individuos y se implante como un saber. La educación es un factor determinante en esa tarea y la responsabilidad es compartida entre Estado y sociedad.

Antes de transitar por aquellas tareas de Estado que pudiesen pensarse como las más idóneas para formar una verdadera cultura de la transparencia, es imprescindible definirla y

convencidas de que sólo la educación de calidad cambia a México. Véase al respecto en la dirección electrónica <http://www.mexicanosprimero.org/mexicanos-primero/iQuienes-somos>, consultada el 2 de noviembre de 2009.

establecer su razón de ser en el entorno político-social de México.

La transparencia desde su posición adjetivada, se entiende como la cualidad de un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente. Aunque limitada para definir un proceso de culturización, esta acepción incluye la condición innata de la transparencia: la claridad.

En el aspecto más amplio, encontramos que la transparencia significa *dejar ver* desde dos dimensiones: los objetos en su estado final y el proceso al que fueron afectos para que adquiriesen determinada forma. Como ejemplo, en el ámbito gubernamental podríamos encontrar estas dos dimensiones conociendo no solamente el contrato por el cual se adjudica una obra pública, sino el proceso de licitación que se siguió para concluir que el proveedor con el que se firmó aquel contrato es el idóneo. Por ello la transparencia es un imperativo en la apertura de los órganos públicos y los procesos en los que sus integrantes toman decisiones.

En el sentido estrictamente legal, la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPJ), establece en su artículo 7 fracción VII, que la transparencia es el conjunto de disposiciones y actos mediante los cuales los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición de las personas solicitantes la información pública que poseen y dan a conocer, en su caso, el proceso y la toma de decisiones de acuerdo a su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones.

La transparencia debe forjarse como un valor social, que concibe que los integrantes de una sociedad actúen con responsabilidad, honestidad y entereza, que sus actos sean claros. La forma de

procurar tal expectativa social precisa inculcar en los individuos conocimientos, costumbres y modos de vida que propicien que el individuo adquiriera el valor de la transparencia y lo asuma en su vida cotidiana, además de transmitirlo en su entorno común. En ese momento podremos hablar de un verdadero proceso de culturización en materia de transparencia.

En México, las dimensiones de la transparencia y el derecho a la información se evaluaron durante los años que le sucedieron a la reforma política de 1977; se regularon hasta principios del siglo XXI, encontrando antecedentes reales en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG); y se sistematizaron homogéneamente hasta las reformas del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en julio de 2007.

En todos los casos, el concepto de transparencia se dimensionó a partir de distintas consideraciones, transitando desde la concepción limitada de que el derecho a la información era una garantía social y de los partidos políticos, hasta la que hoy subsiste y la considera como una cualidad implícita del ejercicio de gobierno que se precie de ser abierto, eficiente, honesto e inclusivo. Desde esta perspectiva, para López Ayllón la razón de ser del derecho de acceso a la información pública es simple: confiscar el manejo del mandato representativo. Transparencia, honestidad, eficacia y buen hacer del gobierno requieren de un controlador externo al equilibrio intraorgánico del Estado. El derecho de saber cualquier información que posea el representante es imprescindible en cualquier escenario democrático y de derecho (López Ayllón; 1984; citado en Nava; 2006; p. 53).

Precisamente situados en un plano donde la transparencia es ineludible en la garantía del derecho a la información, surge

como obligación del Estado la promoción de la cultura de la transparencia, en el caso de Jalisco regulada constitucionalmente y depositada inicialmente en el ITEI.

Ante la posibilidad de explorar cualquier resquicio de oportunidad, el Estado se encuentra en un escenario cuya amplitud es directamente proporcional a la complejidad para desarrollar estrategias que promuevan la cultura de la transparencia. Por dónde y cómo empezar, son interrogantes que deben plantearse ante esta nueva responsabilidad.

Sin menoscabo de las distintas rutas de acceso a la cultura, la educación desde su connotación de corresponsabilidad del Estado y la sociedad, es vista como el vehículo que posiblemente permita un tránsito mucho más fluido, directo y exacto para este cometido.

En primer plano deben destacarse algunos factores que son facilitadores de esa tarea desde una visión de Estado.

La homogeneidad y congruencia en el mensaje hacia la sociedad es imprescindible en la tarea de culturización. Independientemente del nivel de gobierno de que se trate (federal, estatal o municipal) o el poder del que emane (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la *actitud* del Estado, materializada en decisiones con mensajes implícitos o expresos, debe ser similar, de otra manera no sólo el descontento, sino la apatía para involucrarse en una nueva cultura prevalecerá en el destinatario.

Un ejemplo ilustrativo de mensajes contrastantes para la sociedad en materia de transparencia, lo encontramos ante el impune incumplimiento de distintas autoridades jaliscienses al artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 6º de la

CPEUM, que estableció entre otras cosas, que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios con más de setenta mil habitantes, deberían contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pudiera hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor de ese decreto (20 de julio de 2007). Mandato constitucional que hasta el mes de octubre de 2009, después de dos años y tres meses, no ha sucedido en los Poderes Legislativo y Judicial y el Municipio de Puerto Vallarta. Circunstancia que en principio contrasta con el mensaje del Poder Ejecutivo que se precia, en un documento de circulación masiva y del que se imprimieron 2,000 dos mil ejemplares, de haber incorporado al sistema electrónico de solicitudes de información denominado Infomex Jalisco, a todas las Secretarías y 16 organismos descentralizados (Gobierno de Jalisco; 2009; p. 67).

Sin embargo, basta ser ligeramente acucioso para advertir en ese mismo documento un contraste significativo; mientras el Gobierno del Estado asegura *poner* a disposición más información, entre otra, todos los cheques pagados y cobrados, a finales de junio de 2009; justo unos días antes de las elecciones, un periódico de circulación local publicó que *“los cheques que expidieron las diferentes dependencias estatales no estuvieron disponibles en la página de Internet del Gobierno en las últimas dos semanas debido a que el sistema electrónico que los muestra se encuentra fuera de servicio”*. (Mural; 24 de junio de 2009).

Los mensajes no sólo son distantes, sino que encierran una falta de compromiso de las autoridades de una misma entidad federativa con relación a lo que debe ser una política pública de Estado: facilitar mecanismos de transparencia. Circunstancia que genera desconcierto en la sociedad y dificulta que se

asuma un rol protagónico en la agenda pública. Por otra parte, se divulga un cierto compromiso que a la postre no resulta más que otra faceta del discurso y que se aleja del encargo público.

Otro factor de Estado que facilita la implementación de una cultura de la transparencia es la legitimación de organismos no gubernamentales por los poderes constituidos, que permita ampliar la visión del ejercicio de gobierno. En la medida que se permita la incidencia de actores ciudadanos en las decisiones de gobierno, se vislumbrarán medidas consensuadas. La cerrazón de los gobiernos fomentará la desconfianza y dificultará que se implante una verdadera cultura de la transparencia.

Como evento ejemplificador encontramos la reciente crítica que se ha realizado a la profesionalización legislativa por el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo, México (PNUD). Estableciendo que el número de días que sesiona la cámara reduce las oportunidades de buscar otro medio de remuneración y, por tanto, aumenta la demanda de un salario que compense el costo de oportunidad. Agrega que mientras más días dure el Congreso en sesiones, mayor será la oportunidad para que el legislador aprenda y se familiarice con los intrincados procedimientos legislativos. En ese sentido el documento señala que por lo que respecta al número de días que sesiona el Congreso, Jalisco está en la última posición de la tabla nacional, con apenas 150 días al año. La investigación sostiene que no se dispone de información sistematizada e histórica sobre la asesoría legislativa, pero la frecuente rotación de funcionarios legislativos indica que su número es elevado, pero su experiencia baja. Se concluye que considerando el nivel salarial y el número de días que sesionan las legislaturas, Jalisco ocupa una de las posiciones más bajas del país en términos de profesionalización legislativa; además, es un congreso poco activo que paga salarios altos, por lo que también podría ser

uno de los más costosos en términos relativos (PNUD; 2009; p. 64).

Ante la publicación de dicho documento, los desaires de los *aludidos* no se hicieron esperar y el Coordinador Parlamentario del Partido Acción Nacional (con mayoría en el Congreso), a través de una misiva que dio a conocer un diario de circulación local, señaló entre otras cosas, que *“a pesar de ser un documento avalado por la Oficina Nacional de Desarrollo Humano PNUD-México, bien nos aclara que fue una publicación por encargo del Gobierno del Estado y resultado del trabajo de un equipo técnico independiente de profesionales integrantes del proyecto, todo ello sin duda mina la credibilidad y seriedad del estudio y desanima los esfuerzos por financiar con recursos públicos iniciativas de esta naturaleza”* (Mural; 24 de septiembre de 2009).

Circunstancia que no refleja sino la resistencia de uno de los poderes constituidos, que se supone es el Constituyente permanente, a escuchar opiniones ciudadanas. No existe peor desliz que la cerrazón a la autocrítica y la errada creencia de que el ejercicio de gobierno es correcto por el sólo hecho de ejecutarlo. Esa pertinaz y vehemente defensa sin bases o datos que la respalden, deslegitima de un *plumazo* un trabajo serio, pero sobre todo, que debiera ser considerado por el único hecho de provenir de la sociedad.

El cumplimiento con las obligaciones en materia de transparencia a través del suministro de información por parte del Estado, es otro de los factores que inciden en el proceso de culturización en materia de transparencia. Además de la homogeneidad en el mensaje devenido de las acciones de gobierno, es necesario que el abastecimiento de información sea análogo.

Como ejemplo encontramos que mientras la LTEIPJ dispone que los viajes oficiales, su costo, itinerario y resultados son información pública fundamental que debe estar publicada y actualizada sin necesidad de que nadie lo solicite, el Gobernador del Estado ha sido omiso en publicitar dicha información, así se documentó por un diario de circulación local: *“funcionarios del gabinete legal y ampliado del Poder Ejecutivo del Estado reportan que en la administración de Emilio González Márquez se han erogado cuatro millones 306 mil pesos por concepto de viajes oficiales. Tras una búsqueda en la página oficial de Internet del Gobierno del Estado (www.jalisco.gob.mx), en el apartado de “Viajes Oficiales” en Transparencia se indagó la información relativa a los viajes de 26 funcionarios de primer nivel. El resultado es que no todos reportan viajes de los tres años que lleva la gestión estatal; incluso, algunos nombres ni siquiera aparecen en la sección de “Viajes Oficiales”. En otros casos, como el propio Gobernador del Estado, Emilio González Márquez, se da cuenta de las travesías que ha realizado sólo en 2007 y 2008, omitiendo la información de lo correspondiente a los viajes realizados a lo largo de este año”* (El informador; 14 de octubre de 2009).

El mensaje no es menos desalentador, poderes que ni siquiera cumplen con sus obligaciones mínimas en materia de transparencia, únicamente deja ver la indiferencia ante un proceso de culturización en materia de transparencia.

Como conclusión preliminar, encontraremos que las decisiones de gobierno, de manera directa e indirecta, generan cultura de la transparencia, porque procuran conocimiento a la sociedad y forman una conciencia sobre el ejercicio de gobierno. En sentido amplio educan.

Retomando la labor del Estado en la promoción de la cultura de la transparencia, a partir de los tres factores antes enunciados, igualmente puede concluirse sobre la vigencia de una corresponsabilidad, donde el Estado a través de sus poderes constituidos lleva a cabo acciones congruentes y la sociedad vigila, se involucra, interviene y exige. En ambos casos la educación es el principal instrumento que incentiva ese compromiso recíproco.

No se pueden esperar acciones congruentes y responsables por parte de los funcionarios, si es que éstos no asumen el ejercicio público desde una posición que privilegie la transparencia; pero tampoco se puede esperar que existan funcionarios con esa visión, si antes de ocupar el encargo no cuentan con una cultura de la transparencia.

Tampoco se puede tener una expectativa de sociedad que se implique en el ejercicio transparente del gobierno, cuando sus integrantes carecen igualmente de esa cultura.

En ese ejercicio de corresponsabilidad, se plantea que la adquisición de la cultura de la transparencia devenga primordialmente de un proceso educativo, que sea precisamente garantizado por el Estado y a largo plazo, logre que desde cualquiera que sea la posición que ocupe el individuo, plantee su actuar y tome decisiones a partir de distintos valores, entre ellos, la transparencia.

Desde la perspectiva del ejercicio de gobierno y con relación a su postura sobre la transparencia, encontramos dos tipos de funcionarios: los que se jactan de ser aliados de la transparencia en el sólo discurso y son conscientes de la rentabilidad política de navegar con esa complicidad para fines estrictamente propios; y los que toman decisiones a partir de un proceso volitivo al

que le precede un ejercicio de culturización de la transparencia, cuyas repercusiones benefician a la sociedad.

Los primeros abundan en el entorno burocrático actual, pero ello no es más que un síntoma del comienzo de un proceso cultural. No podría tenerse otra perspectiva cuando en México, la transparencia y el derecho a la información tienen acaso una década en el cotidiano burocrático y social.

En el caso de Jalisco, se podría establecer que los periodos de las administraciones municipales y estatales, apenas permiten avizorar la conclusión de una *primera generación* de convivencia entre burocracia y transparencia. Si tomamos en cuenta que la LTEIPJ entró en vigor a mediados de 2005 y el ITEI funcionó hasta septiembre de ese mismo año, encontraremos que en aquel entonces las administraciones municipales y la legislatura habían comenzado, mientras que la administración estatal estaba por concluir; lo cual significa que las administraciones municipales que concluyen en diciembre de 2009 y la legislatura que termina en enero de 2010, serán los primeros en asumir y concluir su encargo con la existencia de una ley y un Instituto que procuran la cultura de la transparencia, en tanto que a la administración estatal le restan aún tres años de ejercicio de gobierno con esas figuras.

Por ello la evaluación es complicada. Una certeza es que la cultura de la transparencia se encuentra en ciernes desde ambas perspectivas: gobierno y sociedad, por ello la corresponsabilidad es un factor determinante para su madurez.

Otra certeza es que al finalizar las administraciones municipales en diciembre de 2009, contaremos con un grupo de servidores públicos que procuraron que las disposiciones de la LTEIPJ se cumpliesen al interior de los Ayuntamientos, así como un

grupo de ciudadanos que se dio cuenta que existe la posibilidad de enterarse sobre las decisiones de gobierno y después involucrarse en los procesos en que éstas son tomadas.

A partir de esa nueva generación de la burocracia, también puede concluirse preliminarmente sobre la existencia de un segundo rasgo educativo y generador de cultura de la transparencia, que nos permite asegurar que encontraremos un nuevo sector de servidores públicos, que con independencia de su permanencia en el ejercicio público, en el peor de los casos saben de las disposiciones de la LTEIPJ y en el caso deseable, han comenzado a forjar una cultura de la transparencia que eventualmente transmitirán en sucesivos encargos públicos o en su ámbito personal. Podremos igualmente constatar un pequeño sector de la sociedad que despierta del luengo letargo ciudadano, preguntando a su gobierno y exigiendo transparencia en sus actos, sabedores de que existe ese grupo de la burocracia que de algún modo les secunda.

En México, el entramado legal sitúa el derecho a la información como una garantía individual a favor de cualquier persona que se encuentre en territorio nacional, con las características de la unilateralidad, irrenunciabilidad, supremacía, inalienabilidad e imprescriptibilidad. Para el caso merece especial atención su característica de unilateralidad, entendiendo que su observancia está a cargo del Estado, que es el sujeto pasivo de ellas, es decir, su receptor. Así, los particulares son los sujetos activos de las garantías, porque a ellos les corresponde hacerlas respetar cuando un acto de autoridad del Estado las vulnere (Poder Judicial de la Federación; 2003; p.69). Un rasgo más de corresponsabilidad.

Es aquí donde se corre el riesgo de reducir el derecho de acceso a la información en un simple ejercicio de preguntas y

respuestas, pero el espectro es más amplio y para cristalizarlo se precisa una cultura de la transparencia.

Se ha establecido que la educación es un poderoso aliado para implantar una cultura de la transparencia, de ahí que precisamente ese conocimiento adquirido será el que permita trascender del simple ejercicio de inquirir y revelar, al ejercicio responsable y cotidiano de gobierno y ciudadanía.

Al respecto, Raphael (2007) plantea: *“¿De qué sirve la libertad de discernimiento si no se cuenta con un saber cierto sobre lo que ocurre a nuestro alrededor? El derecho a estar bien informado constituye el elemento básico para el ejercicio razonable y razonado de la libertad. En contraste, si la información se oculta, se manipula o se distribuye de manera asimétrica, sólo unos cuantos terminarán siendo capaces de actuar conscientemente, generalmente en detrimento de los demás; y si al contrario, se iguala el acceso a la información, se coloca a la personas en una posición pareja frente al tratamiento de los asuntos en común”*. Son precisamente esos asuntos cotidianos los que precisan el involucramiento de los individuos, la posibilidad de verlo materializado a través de la participación ciudadana debe ser precedida por un proceso de culturización.

Por último encontramos la educación vista desde su perspectiva *formal*, donde vale la pena reflexionar sobre dos cuestiones; por una parte la Ley General de Educación (LGE) establece en su artículo 2º que la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social. Por otra, en julio de 2008, la propia LGE fue adicionada en su artículo 7º,

para considerar que, además de los fines establecidos en la CPEUM, la educación que imparta el Estado tendrá entre otros fines, el de fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo.

Lo anterior es otra clara muestra del principio de una transición cultural hacia la transparencia como valor. El legislador vislumbró como una estrategia eficaz, la inclusión de una disposición específica en el cuerpo normativo que estatuye los estándares mínimos de la educación en México.

De esta forma, desde una postura positivista, encontraremos un entramado legal en el rubro educativo, que paulatinamente se ha permeado por la influencia de los valores de la transparencia y provee de disposiciones de observancia general en el país. Sin duda es un avance, pero resta aguardar su implementación en los modelos educativos y posteriormente evaluar los resultados. El compromiso sigue siendo mutuo, se requieren docentes que previamente hayan comprendido la trascendencia de culturizar en materia de transparencia y padres de familia que inculquen e incentiven ese mismo valor desde el hogar.

En contraste con las buenas intenciones del legislador traducidas en la reciente reforma a la LGE, encontramos que el ya citado estudio denominado *Contra la pared, estado de la educación en México 2009*, establece datos escalofriantes que en el sentido más amplio, dan cuenta de la necesidad de la corresponsabilidad del gobierno y la sociedad. El documento plantea que “*si a cada generación en nuestro país, nacidos año con año entre 1988 y 2002, la visualizamos como un salón de clase con cien lugares, para el primer día de primaria no estarán presentes dos de cada cien niños (INEE, 2009). Ya hacia el último día de la escolaridad*

obligatoria, en tercero de secundaria, están fuera de la escuela o en rezago 38 adolescentes de esa misma generación. Apenas cruzando el verano, cuarenta o cincuenta días después, sólo 46 de los 62 posibles estudiantes estarán efectivamente cursando el bachillerato o la educación profesional técnica. Sólo 25 de ellos cerrarán adecuadamente ese ciclo; apenas 13 concluirán una licenciatura en tiempo y forma, y sólo dos o tres continuarán hacia un posgrado". "Las generaciones mexicanas llegan heridas, diezmadas en número, a las oportunidades de la educación posbásica, y los jóvenes que cruzan esa primera barrera tienen —para enfrentar las tareas y aprovechar las oportunidades— inadecuados apoyos en cuanto a recursos exteriores y sobre todo insuficientes capacidades para seguir aprendiendo por sí mismos; ellos también se pueden encontrar contra la pared" (Calderón; 2009; pp.12, 19).

Si bien lo anterior revela un problema global, en alguna de sus aristas encontraremos el proceso de culturización de la transparencia. Una pequeña parte que puede ser un gran aporte a largo plazo. La transparencia como cultura debe entenderse como un valor intrínseco de un individuo responsable, que le permite actuar de manera clara ante y con los demás en sus distintos entornos y posibilidades de desarrollo humano. Las decisiones de un individuo al que se le procuraron las bases de la cultura de la transparencia, serán responsables y en aras del bien común.

Sobre el particular, llama la atención el resultado preliminar de una encuesta planteada en el portal de Internet de Mexicanos Primero, donde ante la pregunta: ¿Crees que las Jornadas de Transparencia y Rendición de Cuentas deberían ser obligatorias

en todas las escuelas públicas del país? Un 95.2% de los encuestados considera que sí ².

El resultado es contundente y de alguna manera comparte la inquietud que se plantea en las presentes reflexiones, el universo encuestado no duda en considerar que la transparencia es un tema que obligadamente debe formar parte del proceso educativo desde el nivel básico.

Por lo tanto, los derechos a la educación y a la información, cohabitan en un escenario democrático que vislumbra la necesidad de culturizar en materia de transparencia y requiere la existencia de leyes, de probidad y voluntad de los gobiernos y del involucramiento decidido de la sociedad. Fragar una cultura de la transparencia es un reto de cooperación, donde la educación es el hilo conductor de todos los esfuerzos.

Para los individuos que integramos la sociedad el reto es claro, la exigencia de transparencia en los gobiernos debe acompañarse de acciones responsables; la transformación del frecuente burocrático debe emanar de una sociedad educada y participativa. Los programas educativos deben fortalecerse en el seno familiar en aras de futuros individuos solidamente formados por la cultura de la honestidad.

Al respecto, son rescatables las reflexiones que se plantean por Calderón (2009) al finalizar la valoración general en el estado de la educación en México 2009, partiendo de la interrogante: ¿y qué puedo hacer yo?. Concluye distintas posibilidades que son igualmente aplicables ante la necesidad de crear

² Véase al respecto en la dirección electrónica <http://www.mexicanosprimero.org/component/poll/25-icrees-que-las-jornadas-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-deberian-ser-obligatorias-en-todas-las-escuelas-publicas-del-pais>, consultada el día 02 de noviembre de 2009.

una cultura de la transparencia, principia aseverando que es responsabilidad de cada uno de nosotros saber más, entender mejor, no ser ya más superficiales a este respecto. Continúa señalando acciones concretas, entre otras: *“comunica y difunde los datos, sin datos, sólo tienes una opinión; con datos tienes un argumento; mantén altas expectativas y poca tolerancia a la mediocridad, los malos resultados educativos, en ti, en tus hijos, en tus alumnos, en tu estado y en tu país no son un destino fatal, sino un desempeño mejorable; involúcrate en la educación de tus hijos, eres el primer responsable de su educación, el primer obligado a tutelar su derecho a aprender; participa en la escuela, ser parte del proyecto educativo en el centro escolar de tus hijos es tu responsabilidad y tu derecho; y súmate a las convocatorias de las organizaciones de la sociedad civil, como ocurre con los derechos humanos o la preservación ecológica, las responsabilidades de los gobiernos tienen mejores cumplimientos y avanzan más rápidamente en sus resultados cuando encuentran una demanda informada y una visión crítica pero también con propuesta por parte de grupos de ciudadanos que expresan con profesionalismo y sin ánimo de lucro las inquietudes del conjunto social. Recuerda que al exigir transparencia, demandar mejores decisiones educativas y proponer cambios necesarios, se fortalece la mejor estrategia de combate a la pobreza, de seguridad pública, de crecimiento económico y movilidad social”*.

Esos deberes ciudadanos no pueden desoírse en el proceso de cultura de la transparencia. El ITEI debe continuar con sus esfuerzos para promoverla ante la sociedad, mientras que el Estado –desde su más amplia connotación– y la sociedad deben afianzarla a partir de acciones responsables y concretas. Sólo cooperativamente conseguiremos internarnos en el arduo proceso de culturizar sobre transparencia a través de la educación.

Bibliografía

De Anda, Francisco. Esconde Ejecutivo cheques, Mural. México. 2009.

De Anda, Francisco y Estrada, David. Desestiman informe hecho por PNUD, Mural. México. 2009.

Gobierno de Jalisco. Jalisco con sabor a ti. México: Dirección de publicaciones del Gobierno de Jalisco. 2009.

Mexicanos Primero. Contra la pared, estado de la educación en México 2009. México. Extraído el 01 de noviembre de 2009 desde http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_pagina_principal/mp_no_te_lo_pierdas/Contra_la_pared_reporte_completo.pdf. 2009.

Nava Gomar, Salvador O.. El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización. Democracia, Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 2006.

PNUD. Informe sobre desarrollo Humano Jalisco 2009, capacidades institucionales para el desarrollo humano local. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México. 2009.

Poder Judicial de la Federación. Colección Garantías Individuales. Las Garantías Individuales, parte general. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2003.

Raphael, Ricardo. Derecho a la Información. Para entender la Institución Ciudadana. México: Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ). 2007.

Transparencia: ejercicio soberano para afrontar retos políticos

Luis Ramón Fuentes

Introducción

El presente ensayo parte de la frase utilizada por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco como *slogan* para el 4º Informe de actividades, “Transparencia: Progresos y Desafíos”¹, el cual, comprende una amalgama de circunstancias que actualizan el presente acontecer del ejercicio del derecho de acceso a la información en el Estado de Jalisco, sujetando al voluble viento la certeza misma del cimiento de la democracia material que vive dormida en aguas profundas, lejanas de la formal reflejada en el sufragio.

Ubiquemos la transparencia

En primer lugar, se debe dejar plenamente señalado que la transparencia reviste un esquema distinto del derecho a la información, pues la primera se constituye como una expresión ubicada dentro del campo de la política del Estado y el gobierno; mientras que el segundo, implica un conjunto de garantías, es decir, un marco normativo que regula prerrogativas de los ciudadanos y obligaciones de la autoridad. Otra distinción entre estas dos figuras se aprecia en la propia Ley de Transparencia

¹ Slogan fuertemente criticado, sin embargo cabe señalar que el mismo fue el que resultó electo dentro de una lista de participantes, derivada de una convocatoria interna del propio Instituto, donde triunfó la propuesta de la C. Cintia García, Asistente de Presidencia.

e Información Pública del Estado de Jalisco (LTEIPJ), al definir que la información pública, objeto del derecho, comprende lo relativo a la contenida en documentos y en general cualquier elemento técnico existente que se encuentre en posesión y control de los sujetos obligados como resultado del ejercicio de sus atribuciones u obligaciones, mientras que la transparencia marca el conjunto de disposiciones y actos mediante los cuales los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición de las personas solicitantes la información pública que poseen y dan a conocer, en su caso, el proceso y la toma de decisiones ², desprendiéndose que el derecho a la información, sin intentar dar una definición simplista, es el instrumento del ciudadano para acceder a los archivos o actos documentados de los sujetos obligados, mientras que la transparencia, en una concepción más amplia, se avoca a los actos de la autoridad y de los sujetos obligados, que no necesariamente se documentan, pero ocasionan un movimiento en el tráfico socio-político.

La transparencia por otro lado, se distingue de la rendición de cuentas, ésta última, nuevamente es parte integral de la primera, ya que en un esquema meramente teórico, un gobierno transparente rendirá cuentas; es decir, explicará y justificará sus actos, destacando que la realidad material, inmensamente más rica que la fantasía, ha demostrado lo contrario; sin embargo, bajo esta concepción se deduce ilógico que informe sobre su acción y manejo el opaco.

La rendición de cuentas se erige como un medio de control del poder, con miras a limitar y prevenir los abusos en el ejercicio del mismo, que busca equilibrar su permanencia, vigencia e inclusive alternancia como resultado de los incesantes, vibrantes,

² LTEIPJ. Artículo 7 fracciones IV y VII.

quizá heroicos y tan sangrientos excesos que engrosan el mar histórico que le comprende. Monitorea además a las autoridades en el cumplimiento de la ley, acción que abarca en una forma amplia tres grandes puntos: la información (derecho a la información), la justificación y en su caso las sanciones o castigos. Así, las autoridades y sujetos obligados, deben por mandato legal, en un sano ejercicio democrático, informar a los gobernados lo relativo a su actuar, justificando sus funciones y esperando la justa retribución o sanción, como consecuencia de sus actos.

Sin embargo, puede existir rendición de cuentas sin derecho a la información, circunstancia que de hecho ha operado durante muchos años en México, debiendo resaltar que esta acción responde más a la transparencia como política que al derecho a la información.

De la suma de lo narrado hasta el momento, se puede acotar que la transparencia, se encuentra en íntima relación tanto con la figura de la rendición de cuentas como la del derecho a la información, ya que sin éstos nos encontraríamos ante una creación política de sumo espíritu falaz, inerte, como alma que pena de vida.

La transparencia constituye un esquema ideal de convivencia política, que se erige como un cuadro de control del poder, que supone pesos y contrapesos, que comprende la voluntad de aquellos que detentan la fuerza del Estado, su obligación de informar y justificar sus acciones con la posibilidad de ser castigados por sus excesos y con la garantía de los gobernados a exigir cuentas, ya sea en el marco administrativo gubernamental, vigilantes político-sociales o bien, para satisfacer intereses propios o individuales.

Lo anterior supone a la transparencia en toda su extensa definición, como herramienta elemental en el ejercicio de la democracia, tomando las palabras de Sergio López Ayllón, *la democracia se ejerce plenamente sólo cuando existen ciudadanos capaces de exigir una adecuada rendición de cuentas, y funcionarios políticos convencidos ética y políticamente de la necesidad de rendirla*³. Dicho comentario, implica claramente la imperante necesidad de la participación ciudadana para exigir cuentas y una voluntad de los funcionarios para rendirla, características propias del derecho; es decir, esa vinculación entre acreedor y deudor, plenamente regulada.

Asimismo, el derecho es la expresión del tráfico jurídico, social y económico que vendrá a regular la conducta tanto de gobernantes como de ciudadanos, estableciendo mecanismos para el orden social, la actividad administrativa y la rendición de cuentas. Pero el derecho, sin adentrarnos en la épica confrontación entre los naturalistas y positivistas, respecto a si éste es innato e inherente a la persona, o bien reconocido por el Estado, depende de la voluntad del legislador, la cual siempre se encontrará supeditada a los factores reales de poder.

En este punto cabe hacer una precisión, enfocando la mira en la democracia, forma de gobierno que recae en las mayorías, con un avance en el sentido de dar a las minorías la oportunidad de ser escuchadas; sin embargo, resulta materialmente imposible lograr que el poder popular sea ejercido por completo, por lo que la forma en que el pueblo ejerce el poder se sustenta en la representación, concepto que tiene su principal apoyo en el voto como forma de designar a los representantes del poder público.

³ Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario. Sergio López Ayllón. ED UNAM- IFAI, pág. 258.

Tomando a la democracia en un sentido estricto, se puede observar que las acciones de gobierno se depositan en los representantes, es decir en los mandatarios, los cuales deben cumplir con sus funciones de servidores del pueblo, en términos más concretos los que detentan el poder son trabajadores del pueblo, y como tal, el pueblo puede y debe exigir información, lo que deviene en una relación de confianza, ya que sin elementos para evaluar el desempeño de los representantes, la democracia se convierte en un sistema desequilibrado, que terminará colapsándose como ha sido comprobado en distintos periodos históricos.

La soberanía es otro concepto que debe ser relacionado en este listado de términos, entendida como esa potestad de autodeterminarse, ya sea en sentido interno como externo, radica en seguimiento de la doctrina americana, en el pueblo mismo, pero como se señaló previamente, está imposibilitado materialmente para ejercer la soberanía, así en México, se parte de la premisa de que el poder constituyente, es el pueblo, pero se ve representado, en miembros cuya única facultad es que depositan todo el poder soberano en un documento, siendo el que contiene la máxima expresión soberana del pueblo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como primera conclusión, tenemos que el pueblo máximo soberano, determina su propia conformación política mediante la Constitución, ésta implementa como forma de gobierno la democracia, que parte de la concepción del ejercicio del poder por el pueblo, mediante una forma representativa, que para optimizar en la finalidad del orden y paz social, debe necesariamente ser transparente, rendir cuentas y garantizar a los gobernados el derecho para acceder a la información que documenta el actuar de los representantes, es decir, del gobierno.

Algunos progresos y desafíos

Después del breve punto introductorio que pretende colocar a la transparencia en el lugar que efectivamente le corresponde, al lado de la democracia y de la soberanía, se intentará aludir a algunos retos, partiendo inicialmente de algunos de los progresos que ha tenido la transparencia en el Estado de Jalisco, sin dejar de lado aquellas conquistas nacionales que benefician en lo local.

Un gran avance del tema es el despertar de un derecho ciudadano, hoy en día, las solicitudes de información van en aumento, no sólo en número, sino en intensidad y profundidad; es decir, ya no hay conformismo con saber cuánto ganan los servidores públicos, sino qué hicieron, cómo lo hicieron y para qué. La participación crece, se presume un avance en la organización y vigilancia social, impulsada por diversos factores como los medios de comunicación, los intereses de la sociedad organizada en asuntos políticos y algunos esfuerzos individuales plausibles ⁴, hechos que propician ejercicios de rendición de cuentas de los sujetos obligados y los retroalimenta en su actuar.

No obstante, existe y perdura la apatía social, ya que si bien crece el número y la calidad de solicitudes de información, es raquítico el número o porcentaje de ciudadanos que ejercen esta facultad constitucional, siendo aproximadamente un 5% la cantidad de personas que han utilizado el derecho de acceso

⁴ Como el caso de un ciudadano que preocupado por la transparencia llevó hasta los extremos su derecho, interponiendo denuncia en la materia contra el Auditor Superior del Estado, por la negativa a cumplimentar una resolución del Instituto.

a la información ⁵, punto que requiere una inmediata aplicación cultural.

El derecho a la información ha sido reconocido como un derecho fundamental, plenamente protegido por el Estado y elevado a nivel de garantía individual, que si bien tiene más de 25 años en la Carta Magna, en 2007 fue regulado de una forma más profunda, estableciendo en la Constitución el piso mínimo para el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el territorio nacional. Al día de hoy, aunque sigue en caluroso debate, se antoja más la idea de organismos garantes del derecho, no sólo especializados, imparciales, con autonomía de gestión, operación y de decisión, sino como organismos constitucionalmente autónomos, desprendidos de los poderes clásicos, y de composición ciudadana, característica que impera en algunos Estados de esta Federación, como es el caso de Jalisco.

La autonomía constitucional, reviste tres características propias, neutralidad política, legitimidad y especialización técnica; es decir, evita la toma de decisiones influenciada por intereses partidistas e incluso intereses públicos contrapuestos, genera mayor confianza o seguridad y permite la especialización en procesos y trámites más eficientes y expeditos.

Se visualizan e idealizan procesos más concretos y de fácil acceso, intentando en todo momento acariciar y trasladar la idea de aquellos grandes pensadores que dieron vida a una institución del derecho mexicano que ha sido exportada a diversas naciones como es el amparo, es decir, mantener y

⁵ Presentación de *Estudio sobre el conocimiento del derecho de acceso a la información pública en la ZMG*, visible en la página web http://www.itei.org.mx/v2/documentos/daizmg/Encuesta_ITEI_2009_vers_def10mzo09.pdf

fortalecer principios de acceso sencillo, imperando la formalidad mínima para el usuario o solicitante, sin que esto implique que los sujetos obligados bajen la guardia con el cumplimiento de la legalidad, acatando a cabalidad con la certeza y seguridad jurídica.

El derecho que si bien podemos afirmar aún es incipiente, crece y extiende su interpretación, el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), cuenta ya con diversos criterios y lineamientos que se enfocan en permeare y engrasar el mecanismo de trámite de las solicitudes que dan pauta a que existan actos de mayor acceso a la documentación, lo que implica una mayor explicación y aplicación del derecho.

Jurídicamente, se ha posicionado firmemente la autonomía constitucional del ITEI, se cuenta con un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ⁶, se logra además alcanzar el estudio de sanciones por la autoridad judicial en materia penal por presuntos abusos de autoridad, a consecuencia del incumplimiento de una resolución del Instituto, lo que implica que los servidores públicos adviertan que es posible ser sancionado por la conducta de la opacidad.

Después de un proceso de lucha extensa, en que participaron particulares y el ITEI, se obtuvo en beneficio de los usuarios del derecho y en general de la sociedad, la declaración de incompetencia legal del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco ⁷, sobre las controversias suscitadas en contra de las

⁶ Controversia Constitucional 32/2005.

⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco
Artículo 57.- El Tribunal de lo Administrativo, es el órgano especializado del Poder Judicial del Estado, con plena jurisdicción para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos, con los particulares, además de las que surjan entre el Estado y

resoluciones del órgano especializado en la materia, debiendo destacar que más que hablar de incompetencia se debe hablar de improcedencia, es decir, el juicio de nulidad es improcedente, no por la imposibilidad de que dicho Tribunal se avoque al estudio, sino a consecuencia de que las resoluciones son inatacables, luego, no se puede advertir si hay incompetencia ya que no se deben admitir, es decir, no son objeto del juicio de nulidad, no existe la acción para proceder a impugnar las resoluciones del Instituto ante las autoridades judiciales locales.

No obstante lo señalado, es de referir que dentro de los logros se encuentran algunos latentes riesgos, que comprenden los desafíos de la transparencia, los sujetos obligados desean la judicialización y algunos factores políticos se pronuncian sobre la despenalización, incluso existen temores fundados que advierten sobre la liquidación del órgano garante, del ITEI.

En este tenor, es importante señalar que un gran desafío como es la pretensión de judicializar el derecho a la información, tiene grandes contrastes, puesto que contraviene lo regulado por la fracción IV del artículo 6º de la Carta Magna que refiere que *“los mecanismos de acceso a la información y de revisión deberán sustentarse ante organismos especializados con autonomía operativa, de gestión y de decisión”*, teniendo que actualmente el único ente especializado en la materia es el ITEI, crear una segunda instancia, que es el objeto de la judicialización, para no afectar el texto constitucional, debe recaer en un Tribunal de nueva creación, ya que ninguno de los existentes tiene esa especialización obligada, circunstancia que causará eminentemente un costo público real, además de que los

los municipios, o de éstos entre sí. El Tribunal de lo Administrativo conocerá también, de los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores.

procedimientos dejarán de lado ese efecto expedito deseado, ya que los procesos se extenderían de forma abrupta.

Despenalización, otro tema delicado. Los servidores públicos deducen que dejar como sanción la destitución del cargo, es más que suficiente, ya que perder el trabajo implica en sí un gran castigo, lo cual es cierto, pero no menos lo es que el derecho a la información, como instrumento de transparencia, es catalogado como derecho fundamental, que en términos de ejercicio político democrático, es vital, por lo que implica una coacción de mayor importancia sobre el servidor público, quien deberá cumplir con la transparencia so pena de alcanzar prisión, hecho trascendental para sustentar una garantía individual como tal, no niego que comparto la opinión de derogar la tipicidad de abuso de autoridad al incumplimiento de las resoluciones del Instituto, pero bajo la óptica de establecer todo un catálogo de delitos contra la transparencia.

Sin intención de profundizar sino simplemente enunciar, se encuentra el desafío de independizar de una forma real a los órganos garantes del derecho a la información, toda vez que los mismos, especialmente el de Jalisco, carecen de los recursos públicos suficientes como para implementar programas de trabajo ambiciosos y de una extensa cobertura.

Todos estos retos, tienen su relación y surgimiento en la actividad propia de las autoridades, propiamente del Poder Legislativo, dado que es éste el competente de erigir la norma que establece las facultades de los órganos constituidos, por mandato constitucional. Esta actividad legislativa, tan confusa y amplia, es la responsable de la emisión del derecho, entendido como “conjunto de normas”, que regula la actividad y relaciones sociales, en busca del orden y paz, descansado en el bien común.

De aquí, es viable encuadrar la idea dentro de la política, conceptualizada como la actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder, así como la *lucha, oposición o disyunción y actividad orientada por un fin* ⁸, pormenorizando que la legislación comprende toda la suma de poderes negociados en su máxima expresión, es decir, las leyes reflejan el estado político de la Nación o región, conteniendo la voluntad de los gobernantes, de la sociedad si es lo suficientemente organizada y conciente, de los empresarios y demás factores como pueden ser los históricos e internacionales.

En tal premisa, y respetando el principio de legalidad, las leyes deben reunir todos esos factores de poder, limitando prudentemente el ejercicio de las autoridades, pero para nutrirlas, es de suma importancia la participación ciudadana en su justa dimensión, contribución vigilante e indicadora de la gestión deseada, en pocas palabras intervención consciente, o aún más claro, ejercicio de la democracia, real y tangible.

Lo anterior, deviene en otro desafío que no es propio de la transparencia sino de todo efecto jurídico, social, político y económico, y corresponde a crear conciencia y generar voluntad política de los que la practican, hecho por demás complicado, que puede estar condenado a la conceptualización utópica, la cuestión es simple, los gobernantes y políticos en términos generales, más totales, son malos e ineficientes, o al menos así son percibidos por el ciudadano promedio, entonces, urge redirigir la formación de éstos, “los dinosaurios deben extinguirse por el transcurso obligado de la evolución”.

⁸ Teoría Política. Héctor González Uribe. ED Porrúa. Págs, 23 y 24.

La transparencia tiene el desafío de presentarse ante la sociedad como medio para obtener ese fin, la política de dar a conocer la función, aciertos y errores del ejercicio del poder, la transparencia, con la rendición de cuentas y el derecho a la información, deben lubricar el canal de intervención de la sociedad, que tiene la batuta para observar a sus representantes, para que controle el manejo del Estado, sancionando la ineficaz, irregular y corrupta gestión, y por que no, recompensando a los gobernantes con votos, en el caso de una buena gestión. Pero la sociedad sólo podrá actuar ante los retos mediante la información oportuna y veraz.

La transparencia no sólo se constituye como un fin de tipo político para la conformación de un mejor Estado, sino que además comprende un mecanismo práctico de empleo en el proyecto de vida individual de las personas, ya que le otorga actualidad a la frase “saber es poder”, dado que informa sobre las acciones que pueden ser trazadas en casos concretos en la consecución de una empresa, cualquiera que ésta sea.

Como conclusión se debe partir de que la transparencia afronta desafíos que actualmente enfrenta el ITEI, pero hay que tener muy presente que éste, es un órgano de legalidad que acata las leyes que emite el Poder Legislativo, de allí que el presente estudio parta de la ubicación de la transparencia como política, al lado de la democracia y la soberanía, con el objetivo de crear conciencia en el Poder Constituyente real, es decir en el pueblo, por que es éste el único que puede defender, exigir, destituir y cambiar la estructura política orgánica, corresponde a los ciudadanos despertar y defender institucionalmente los ideales sociales políticos, con la intención de equilibrar el poder, y desincentivar su abuso por parte de la clase política.

Corresponde entender que la transparencia constituye un medio para un fin, universal de ilimitada aplicación en la vida social e individual, herramienta que acoge el máximo ideal, la consecución del bien común.

Bibliografía

López Ayllón, Sergio. Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario. ED UNAM- IFAI.

González Uribe, Héctor. Teoría Política. ED Porrúa.

Tena Ramírez, Fernando. Derecho Constitucional Mexicano. ED Porrúa.

Moreno Ramírez, Ileana. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. ED Porrúa.

Schedler, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia. Número 03. Editado por el Ifai.

Aguilar Rivera, José Antonio. Transparencia y democracia: claves para un concierto. Cuadernos de transparencia. Número 10. Editado por el Ifai.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

http://www.itei.org.mx/v2/documentos/daizmg/Encuesta ITEI_2009_vers_def10mzo09.pdf

Hábeas Data: **protección de** **datos personales**

José Guillermo García Murillo

Introducción

La locución *Hábeas Data* proviene del latín y está destinada a garantizar el derecho *de los individuos, los grupos y las instituciones de decidir por sí mismos cuando, cómo y en qué medida pueden ser transmitidas a terceros informaciones que los involucran directamente*¹.

Etimológicamente, *Hábeas*, segunda persona del subjuntivo de *habeo, habere*, significa “tengas en su posesión”, que es una de las acepciones del verbo; y *Data*, acusativo plural de “*datum*”, es definido por los diccionarios más modernos como “representación convencional de hechos, conceptos o instrucciones de forma apropiada para la comunicación y procesamiento por medios automáticos”.

Por el contrario, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *Data*, como la “*nota o indicación del lugar y tiempo en que se hace o sucede una cosa, y especialmente la que se pone al principio o al final de una carta o cualquier otro documento*”.

¹ Ekmedjian, Miguel Angel y Pizzolo, Calogero. *Habeas Data*, El derecho a la Intimidad frente a la revolución Informática, Editorial Desalma, Buenos Aires Argentina, 1996. P.178

En castellano, la denominación de *Hábeas Data* no expresa cabalmente su significado, puesto que la expresión más acertada hubiese sido *hábeas dato*, entendiéndose como *traedme el dato para ordenar su exhibición o rectificación*.

Sin embargo, en la última década del siglo XX, ha surgido una expansión de los medios de comunicación masivos, de las redes virtuales y del Internet como medios de transmisión de datos de manera acelerada, lo cual lo hace instantánea con un alcance global. Esto se puede identificar como una *nueva revolución comunicativa a la vez que económica y productiva* ². Ya que por medio de las computadoras, tenemos una posibilidad ilimitada de transmitir datos, que puede ser a donde sea y a quien disponga de ella. En este escenario es necesario que se desarrolle un nuevo derecho, el cual controle la información a partir del almacenamiento, tratamiento y transmisión de datos personales.

Pues tal como dice Red Whitaker (El fin de la privacidad, Paidós, 1999) ³

“Cuando se proclamó que la biblioteca abarcaba todos los libros, la primera impresión fue de extravagante felicidad. Todos los hombres se sintieron señores de un tesoro intacto y secreto. No había problema personal o mundial cuya elocuente solución no existiera: en algún hexágono. El universo estaba justificado, el universo bruscamente usurpó las dimensiones ilimitadas de la esperanza.

Las nuevas tecnologías de la información son un arma de doble filo: aumentan nuestras capacidades y nuestro poder, pero también hacen a

² Martínez Martínez, Ricard, Una aproximación crítica a la autodeterminación informativa, Civitas, Madrid, 2004. P.132

³ Citado en: Gozáni, Osvaldo Alfredo. Derecho Procesal Constitucional: *Hábeas Data*, Protección de datos personales, Rubinzal- Culzoni Editores, Argentina, 2001. P. 9

sus usuarios más vulnerables a la vigilancia y a la manipulación. Ambos aspectos son inseparables: es precisamente lo que aumenta nuestras capacidades lo que nos hace más vulnerables. El ciberespacio no constituye una excepción: navegar por la red nos permite nuevas formas de comunicación con personas de todo el mundo, pero también puede significar que todas nuestras comunicaciones puedan ser interceptadas por terceros que, al mismo tiempo, nos localizan e identifican. Esto puede querer decir que otras personas o grupos están construyendo un perfil en red de nosotros mismos: qué direcciones visitamos, qué anuncios nos interesan, qué productos compramos, a qué periódicos nos suscribimos o con quién mantenemos correspondencia electrónica. También puede significar que nos han copiado el número de nuestra tarjeta de crédito y que está usándose a nuestras espaldas. Podría incluso ocurrir que personas totalmente desconocidas accedan al disco duro de nuestro ordenador personal, observen lo que guardamos en el y, quizás, decidan cambiar o borrar ciertos archivos, o transmitirnos un virus. Desde luego, puede no ocurrirnos nunca nada parecido, pero podría ocurrir”.

Es decir, esta serie de hechos que Whitaker nos describe los podemos denominar como los riesgos o efectos provenientes de la revolución informática, los cuales no encuentran respuestas útiles en los instrumentos procesales tradicionales; es por ello que se debieron de hacer ciertas modificaciones y/o anexos a las constituciones para poder velar por estos derechos.

El Hábeas Data, derechos que protege

Es importante señalar, que el *Hábeas Data* es un proceso constitucional o legal que tiene cualquier persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a tal registro para conocer qué información existe sobre su persona, y de solicitar la corrección de esa información si le causara algún perjuicio ⁴.

⁴ Puccinelli, Oscar. El hábeas Data en Indoamérica, Bogotá, Temis, 1999. p.67

Este derecho se fue expandiendo y comenzó a ser reglamentado tanto por leyes de *Hábeas Data* como por normas de protección de datos personales.

El *Hábeas Data*, se encarga de resguardar, proteger o defender la información personal así como la privacidad del individuo sobre sus asuntos. Es por esto que principalmente protege:

1. *El derecho a la intimidad*

El cual se define como “un derecho a la persona de decidir por sí mismo en qué medida desea compartir con otros sus pensamientos, sus sentimientos y su vida personal”⁵, el derecho a la intimidad constituye pues una respuesta jurídica a las aspiraciones de cada persona por alcanzar un ámbito de desarrollo interior, ajeno a la intromisión de terceros.

Cabe señalar que la “protección de datos” y la “protección de la intimidad” son dos nociones distintas, ya que el interés de proteger la veracidad de los datos y el uso que de ellos se hace no está relacionado necesariamente con la protección de la libertad individual⁶.

Por otra parte, el siglo XX con la llamada revolución informática ha obligado a la búsqueda y la aplicación de formas procesales que respondan a la invasión de la esfera de la intimidad personal. Por cual el Estado mismo, ha tenido que encontrar la forma de garantizar este derecho y establecer los límites a la expansión, los cuales se ha pensado que debe de ser la vida privada,

⁵ Herrán Ortiz, Ana Isabel. El derecho a la protección de datos personales en la Sociedad de la Información, Bilbao, Universidad de Deusto, 2003. p. 11.

⁶ Garzon Clariana, G. Flujo de datos transfronterizas, protección de datos y Derecho Internacional, IBI, Documentos TDF 102, Roma, 1981.

la vida familiar, el domicilio y la correspondencia, estableciéndose así que estos cuatro aspectos esenciales, no deben de ser afectados.

Asimismo, este es un derecho personalísimo pues la intimidad es un bien personal, un derecho subjetivo individual que no se transfiere ni negocia, y que por esa calidad obtiene un carácter determinante, pues es de posesión exclusiva y excluyente de la persona humana; por lo cual sólo el individuo puede resolver, sin interferencias ni perturbaciones, qué aspectos de su vida admite compartir y qué pensamientos, sentimientos o hechos de su vida interior pretende que conozcan ⁷.

El *Hábeas Data*, a partir de la tutela de la intimidad, supone privilegiar la libertad de las personas para resolver qué aspectos de su vida permite que se hagan públicos a través de la información compilada o la difusión consecuente.

Cabe mencionar, que también se concibe como una potestad exclusiva y excluyente de la actividad de otros ⁸.

1.1. Derecho a la intimidad personal

Éste comprende la privacidad que debe de tener un individuo, ya que de conocerse ciertos datos podrían afectar y vulnerar a la persona.

1.1.1. Comprendiendo así el derecho que toda persona tiene al honor, el cual es el derecho al íntimo valor moral del hombre, la estima de los terceros, o bien la consideración social, el buen nombre o buena fama, así

⁷ Herrán Ortiz, Ana Isabel. op. Cit. P. 42.

⁸ Galán Juárez, Mercedes. Intimidad, Nuevas dimensiones de un viejo derecho, Madrid, Centro de Estudios, Ramón Arencas, 2005. P. 230.

como el sentimiento y conciencia de la propia dignidad.

- 1.1.2. El derecho a la propia imagen, el cual es un derecho innato a la persona, derecho que se concreta en la reproducción o representación de la figura de ésta, en forma visible y reconocible. Es un derecho subjetivo de carácter privado y absoluto. Es un derecho personalísimo, inalienable, irrenunciable, inexpropiable, intransmisible *mortis causa* e imprescriptible.
- 1.1.3. A la buena fama o reputación, ya que es necesario buscar un punto de equilibrio entre la libre crítica y la ofensa de la persona. A lo que se refiere es a archivar, conservar y difundir datos que puedan lesionar la honorabilidad de una persona, o al menos su reputación personal.
- 1.1.4. El derecho a la reserva y a la confidencialidad, esto se refiere a lo que cada persona se reserva para sí y a los demás no es lícito invadir, confidencial es aquello que se revela a alguien con la intención o ánimo de que no sea revelado a los demás sin el consentimiento del interesado.
- 1.1.5. El derecho al secreto, es decir, aquella situación, pensamiento o dato en general que pertenece a la persona y que, por su índole o porque así lo quiera aquélla, están destinados a no expandirse ni ser conocidos por terceros.
- 1.1.6. El derecho al olvido, el cual trata de preservar la intimidad de la persona en sus actuales circunstancias, procurando que los datos compilados en su vida no lo

conviertan en un reflejo de lo que fue antes de lo que es.

- 1.1.7. El derecho a la dignidad personal, ya que el fundamento del *Hábeas Data* es otorgar una garantía especial al derecho a la intimidad. Agregando que el derecho a la privacidad o a la intimidad es consecuencia o derivación del derecho a la dignidad.

1.2. *Vida privada*

La vida privada se refiere a la autonomía individual constituida por sentimientos, hábitos y costumbres, las relaciones familiares, la situación económica, las creencias religiosas, la salud mental y física y las acciones hechos o datos que, teniendo en cuenta las formas de vida aceptadas por la comunidad están reservadas al propio individuo ⁹.

De tal manera que el derecho a la privacidad, no sólo comprende la esfera doméstica, sino que también engloba otros aspectos como la personalidad espiritual o física de las personas, es decir la integridad corporal y la imagen, en las cuales nadie puede entrometerse en la vida privada de una persona, violando así las áreas en que se desarrolla que no están destinadas a ser difundidas, sin su previo consentimiento.

Esta privacidad, se caracteriza por el derecho a estar a solas; defendiendo al sujeto de publicidad de sus actos personales; de asegurar un control sobre sus datos personales y el destino que se les dé sin que puedan ser comercializados y a su vez difundidos; y del derecho de los individuos a gozar de una vida privada evitando hechos como la interceptación de llamadas telefónicas, intromisión en correos electrónicos o la invasión domiciliaria.

⁹ Herrán Ortiz, Ana Isabel. Op. Cit. P.145.

1.3. La vida familiar

Este derecho va dirigido a salvaguardar la familia de la indiscreción y las consecuencias que esto pueda originar por el conocimiento público de hábitos y costumbres. Ya que la vida familiar está relacionada con el comportamiento a diario que una persona puede tener en el día a día, el cual establece su perfil a través de gustos, tolerancias y manifestaciones que muestran el carácter, conducta y preferencias de los miembros que la conforman, que analizándolos pueden definir el ser cultural y económico del grupo ¹⁰.

Por lo cual, el *Hábeas Data* procura mantener en la mira el control sobre los registros, antes que evitar la recopilación de los datos. Es por ello, que toda la información que involucre a la familia o el círculo cercano, no puede ser observada o analizada con desinterés, pues ella tiene un fin u objetivo que junta puede constituir el perfil de no sólo una, sino varias personas.

1.4. La inviolabilidad de domicilio

Ésta constituye un orden al Estado para que establezca límites en su accionar, impidiendo al menos el allanamiento sin orden judicial o la violencia sobre los lugares donde una persona se encuentra, aun cuando este lugar sea utilizado como refugio.

1.5. La correspondencia y/o papeles privados

Los correos masivos, es decir, correos electrónicos, mensajes de texto a través de *pager*, *beeper* o celular, así como correspondencia física y papeles privados, también entran en la

¹⁰ Gozáini, Osvaldo Alfredo. Derecho Procesal Constitucional: Hábeas Data, Protección de datos personales, Rubinzal- Culzoni Editores, Argentina, 2001. P. 91

conservación de la confidencialidad y el derecho al secreto y su vulnerabilidad, aun así sea un tercero el que mediatice el mensaje, pues éstos deben de preservar la libertad de intimidad, pues se debe de mantener secreta cierta información que sólo le concierne a una persona, de tal modo que no debe de estar al alcance de cualquiera.

2. Derecho a la privacidad

Desde *privacy*, la protección de datos particulares impide que terceras personas se ocupen de la vida privada de otros, es decir, los bancos de datos serán legales y privados, en el sentido que se pueda guardar confidencialidad y secreto, así como seguridad y privacidad sobre estos datos que se han emitido con cierta finalidad ¹¹.

La privacidad tiene dos sentidos:

1. Se dirige como mensaje impeditivo, es decir, como una barrera la cual impide que sujetos ajenos puedan poseer o estar al tanto de la vida privada de algún individuo cuando él no lo admite.
2. Como acción positiva, la cual está propensa a actuar preventivamente frente a las agresiones provenientes de la informática.

Existen algunas excepciones en la cuales el *Hábeas Data* ya no puede proteger la privacidad como lo señala Alpa a continuación:

"No es posible instaurar un recurso a la privacidad para ocultar datos de carácter económico, patrimonial o penal, impidiendo con ello aquellas formas de control social que tutelan los intereses de la comunidad. Se trata por tanto de la defensa de la persona ante la intromisión, recogida, difusión y utilización

¹¹ Prosser, William L. Privacy, en California Law Review, núm. 46, 1960, p. 389.

de aspectos de su vida pertenecientes a su privacidad, actos que hoy son frecuentes y ante los cuales no podría oponerse un conjunto de instrumentos jurídicos eficaces”¹².

Asimismo, existen espacios o lugares en los cuales no se puede penetrar sin afectar el derecho a la privacidad, ya que si los hechos o actos se realizan en un lugar o espacio exclusivo, sin importar el tiempo o el motivo en que ello suceda, al lugar se le garantiza la reserva y exclusividad.

Brühmann nos señala que la utilización de nuevas tecnologías y la entrada de nuevos intervinientes exigen *“mayores refuerzos que deben de ser continuamente renovados para consultar y educar tanto al ciudadano como a los sectores público y privado”*¹³ acerca de las obligaciones que tienen de tratar la información de manera responsable y lícita.

3. Derecho a la identidad personal

La identidad constituye una carta de presentación personal, la cual nos distingue de los demás por ser la radiografía de la vida y el atributo central de nuestra personalidad. Ésta se forma a través de todo aquello que hace que cada cual sea “uno mismo” y “no otro”.

4. Derecho a la verdad

Ya que el *Hábeas Data* se fundamenta en el hecho de que toda persona tiene derecho a saber la verdad sobre los hechos que le conciernen y que se tornan ineludibles cuando está de por medio la libertad de intimidad.

¹² Alpa, Giuseppe. *Compendio del nuovo Diritto Privato*, UTET, Torino, 1985. P. 63.

¹³ Brühmann, Ulf. La escena internacional y la directiva comunitaria: cinco semanas antes de su entrada en vigor, en XX Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos (1998), editado por Agencia de Protección de Datos, Madrid, 1999.

5. *Derecho a la información*

El cual es producto de una sociedad democrática que reclama saber y conocer el complejo mundo que habita y las vicisitudes donde está incierto; el derecho que se le otorga al individuo para poder exigirle a cualquier banco de datos la información que tenga sobre su persona, así como la libertad de investigar, difundir y recibir información y opiniones siempre y cuando cumplan con los criterios de calidad de la información, es decir, siendo oportuna, veraz y objetiva.

6. *Derecho a la “autodeterminación informativa”*

Esto se refiere a la libertad informática controlada por la persona respecto de sus propios datos, debido a que cada quien posee la tutela sobre sus datos personales, es libre de resguardarlos o difundirlos de la manera que mejor le parezca ¹⁴.

¿Qué se protege?

Existe una categoría de datos que son especialmente protegidos, los cuales son llamados como “*datos sensibles*”, ya que se tratan de la información más delicada concerniente a la persona, su contenido se refiere a cuestiones privadas y cuyo conocimiento puede ser generador de perjuicio o discriminación” ¹⁵. Por tal motivo, toda publicidad respecto de la información relacionada con las preferencias y comportamientos sexuales, religión, filiación política, gremial, religión, raza, salud, entre otros aspectos, encuadra exactamente en los parámetros a proteger para evitar que la información en cuestión sea borrada y/o evitada su publicidad, “salvo que existan actividades claras de la persona que determinen que las cuestiones no son “*sensibles*” para ella o que la misma se encargue de exponerlo

¹⁴ Lucas Murillo, Pablo. El derecho a la autodeterminación Informativa, Madrid, Tecnos, 1990. P.27.

¹⁵ Pierini, Alicia, et al., op. Cit., p.24.

públicamente, en esta hipótesis dejaría de ser relevante la protección del ámbito de privacidad de esta información puesto que es el propio individuo quien se encarga de divulgarla“ ¹⁶.

Actualmente, podemos encontrar un caso en la sociedad mexicana en el cual se han publicado estos datos sensibles de una persona trayendo consigo un caso grave de discriminación ¹⁷, en el cual se ha violentado la protección de datos personales. Pues particularmente a un niño proveniente de la religión de los testigos de Jehová, fue expulsado de una escuela primaria por no rendir honores a la bandera en el acto cívico que se celebró en la misma escuela, ya que ésto va en contra de sus creencias religiosas. No obstante que se le expulsó por este hecho, los papeles que se le otorgaron fueron sellados indicando así que este niño provenía de esta religión, lo cual lo perjudicó ya que en ninguna de las escuelas que fue a hacer trámites de admisión lo querían aceptar por lo cual sus padres acudieron a la comisión de DD.HH.

Emitiendo finalmente el *ombudsman* una recomendación al Secretario de Educación ¹⁸, la cual establecía que este niño había sido perjudicado por el hecho de que le hayan sellado sus papeles, quebrantando así la protección de sus datos personales.

¹⁶ Idem. Dichos autores señalan como ejemplo al Presidente de una asociación de homosexuales que hace pública su condición de tal, razón por la cual deja de ser privada o “sensible” dicha opción en cuanto al conocimiento general, debiéndose cuidar que tal dato no se transforme en discriminatorio. Para cualquier otra persona, el registro de ese dato en sí mismo implica una “cuestión sensible” y privada, la cual debe de ser resguardada y protegida.

¹⁷ La discriminación es una forma de violencia pasiva; convirtiéndose, a veces, este ataque en una agresión física. Quienes discriminan designan un trato diferencial o inferior en cuanto a los derechos y las consideraciones sociales de las personas, organizaciones y estados. Hacen esta diferencia ya sea por el color de piel, etnia, sexo, edad, cultura, religión o ideología.

¹⁸ <http://www.cedhj.org.mx/> apartado de recomendaciones 2009.

Antecedentes

El *Hábeas Data* surge como un proceso Constitucional especializado, para la protección de ciertos derechos en relación a la libertad o autodeterminación informática, el derecho a la información, a la intimidad, la privacidad, la identidad personal. Es por esto que podemos decir que sus antecedentes básicos se encuentran en los intentos por preservar esferas personales de injerencias o perturbaciones externas no deseadas, las cuales tenían la finalidad de garantizar la privacidad o intimidad personal. De allí se evolucionaría luego hasta llegar a la protección frente a los riesgos del almacenamiento, registro y utilización de datos.

De acuerdo con Ekmedjian y Pizzolo, el desarrollo conceptual del derecho a la intimidad personal o *“right of privacy”*, tiene lugar en la experiencia de los Estados Unidos y en el Reino Unido, desde finales del siglo XIX. Un punto crucial en ese momento, fue la definición del derecho a la privacidad como *“the right to be let alone”*, es decir, el “derecho a ser dejado en soledad” (sin ser molestado o perturbado por nadie), la cual fue elaborada por el Juez Cocley; este concepto fue desarrollado por los juristas norteamericanos Warren y Grandeis, buscando proteger a la persona frente a datos o actos de índole personal, que se ponen en conocimiento del público o de terceros sin el consentimiento del afectado ¹⁹.

Tiempo después, aproximadamente desde 1960 y como reacción al vertiginoso desarrollo tecnológico que se traduce en nuevos sistemas informáticos, tanto en los Estados Unidos como en Gran Bretaña se empiezan a promover proyectos

¹⁹ Ekmedjian y Pizzolo. Op.cit. p.85

legislativos que, dando un nuevo giro o extensión al concepto de derecho a la privacidad, se refieren a la protección de la libertad y esfera personal frente a posibles excesos del registro informatizado o difusión de datos e informaciones vinculadas a aspectos reservados o íntimos.

Se llegó así, finalmente, a la “*Privacy Act*” norteamericana del 31 de diciembre de 1974, a la “*Data Protection Act*” británica de 1984, y a la Ley Orgánica española de mayo de 1992, denominada “Regulación del tratamiento automatizada de datos”²⁰.

A nivel de los textos constitucionales, la Carta de Portugal de 1976 estableció, en su artículo 35º, el derecho del ciudadano a: a) conocer las informaciones que le conciernen almacenadas en archivos, su finalidad y la posibilidad de rectificarlas o actualizarlas; b) a que la información no sea utilizada para el tratamiento de datos “sensibles”, referentes a convicciones políticas, religiosas o a asuntos de la vida privada, salvo que se trate de datos no identificables personalmente, con fines meramente estadísticos; c) a que no se atribuya a los ciudadanos un número nacional único de identificación²¹.

La Constitución Española de 1978 estableció, en su artículo 18.4, que “la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”. A su vez, en su artículo 105, b), asegura “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y

²⁰ Pierini, Alicia, et. Al., *Habeas Data. Derecho a la intimidad*, Buenos Aires. Editorial Universidad, 2002. P.27

²¹ Arenas Ramiro, Monica. *El derecho fundamental a la protección de datos personales en Europa, España*, Tiant monografías, 2006. P. 447.

defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de la persona”²².

En el ámbito latinoamericano, fue la Constitución Brasileña de 1988, en su artículo 5º, inc. LXXII, la primera en abordar estos temas, pero sobre todo también la primera en “bautizar” constitucionalmente al instituto del *Hábeas Data*. Dicha norma dispone que: “Se concederá *Hábeas Data*: a) Para asegurar el conocimiento de informaciones relativas a la persona de quien lo pide, que consten en registros o bancos de datos de entidades gubernamentales o de carácter público; b) Para la rectificación de datos, cuando no se prefiera hacerlo en proceso reservado judicial o administrativo”. El nombre *Hábeas Data* fue tomado de la Ley 824 del Estado de Río de Janeiro.

La Constitución Colombiana de 1991, ha establecido en su artículo 15º que todas las personas tienen derecho a la intimidad personal y familiar y a su buen nombre, con la obligación del estado de respetarlos y hacerlos respetar. Agrega luego: “de igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.”

Derecho a la protección de datos en la Constitución Mexicana

En México, nuestra constitución cuenta con el apartado de derechos fundamentales los cuales han sido denominados como garantías individuales, lo cual hace alusión a la concepción de los revolucionarios franceses. Sin embargo, en el artículo 133 de la Carta Magna podemos encontrar que los

²² Armagnague, Juan F. et al., *Derecho a la Información, Hábeas Data e Internet*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones La Rocca, 2002. P. 79.

instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, son Ley Suprema de toda la Unión, en tanto fueren celebrados por el Poder Ejecutivo Federal con aprobación de la Cámara de Senadores ²³. Así, los derechos fundamentales que son contenidos en la Constitución se encuentran completados por los más de sesenta instrumentos internacionales de derechos humanos que ha suscrito el Estado Mexicano ²⁴.

Cabe señalar, que los derechos fundamentales garantizados por nuestra Constitución, dentro del ámbito definido por el propio texto, merecen o exigen una protección total así como absoluta, y por tanto son inviolables; pero en la práctica, pueden derivar en conflictos de aplicación, por lo tanto es necesario el establecimiento de ciertos límites. En este sentido, “está más que justificada la existencia de límites en el ejercicio de todo derecho o facultad, y no existencia de ningún derecho o facultad que sea ilimitado” ²⁵, tales límites podrían ser intrínsecos cuando derivan de la propia naturaleza de cada derecho, es decir, de su propio contenido, y los límites extrínsecos que deriven de la aparición de los derechos en la sociedad y su articulación con los derechos de otros sujetos que en ella coexisten y que son reconocidos por el legislador ²⁶.

²³ Artículo 76 fracc.I, y artículo 89 fracc.X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

²⁴ Entre ellos los más importantes son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos de 1969. Todos ellos fueron ratificados y entrando en vigor en el año de 1981.

²⁵ Viñas Rovina, Antoni. El abuso de los derechos fundamentales, Barcelona, Ediciones Península, 1983. P.93.

²⁶ En el propio párrafo primero del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos textualmente señala: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece”.

Por otra parte, el artículo 6° Constitucional establece el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales como derecho fundamental, ya que contempla el derecho a la vida privada como límite a la intromisión del Estado en el ámbito de la persona. Así, en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, señala en su texto que la vida privada constituye un límite a la libertad de expresión:

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.

Éste era el único párrafo hasta que el 20 de julio de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación el texto de la nueva reforma constitucional a este artículo, la cual entró en vigor un día después de su publicación. Adicionándosele así un importante apartado el cual se encarga de fijar las bases del ejercicio de acceso a la información y la actuación apegada a la transparencia gubernamental que deberán cumplir los organismos obligados, es decir, las autoridades de carácter estatal.

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.

Podemos observar que para tratarse de una adición, la redacción es amplia y demasiado explícita, pues se detallan todas y cada una de las obligaciones, limitaciones, procedimientos, e incluso de inobservancia, aspectos que se deben de contemplar en leyes secundarias.

Sin embargo, con la aprobación de esta iniciativa se está abriendo un camino para una protección integral de datos personales considerando también un derecho constitucionalmente garantizado en nuestro país, puesto que la mención que hace la fracción II de esta adición al señalar textualmente “*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” sin constreñir a los datos en poder de las autoridades ²⁷.

Otro artículo de nuestra constitución que señala la vida privada del individuo como límite es el siguiente:

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

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Conclusiones

El *Hábeas Data* forma parte de los derechos humanos de naturaleza procesal ²⁸, el cual permite a cualquier individuo acceder a bancos o registros de datos, ya sean públicos, privados y/o digitalizados que contengan información personal, con la finalidad de tomar conocimiento sobre su contenido, o bien para rectificarla o modificarla agregando información no contenida para poder actualizar ese registro o corregir algunos datos de la información que se proporcionó de manera equivocada o falsa; para cancelar o suprimir aquella que afecta la intimidad personal u otros derechos fundamentales o que simplemente

²⁷ López Ayllón, Sergio. El derecho a la Información, México, Porrúa, 1984. P. 123.

²⁸ Fernández Segado, Francisco. La dogmática de los derechos humanos, Lima, Perú, ediciones Jurídicas, 1994. p.277.

el individuo ya no desea que esté manifestada. Asimismo, para manifestar la oposición a que terceras personas tengan acceso a información clasificada; impedir su uso en el marco de un proceso judicial o asegurar y garantizar confidencialidad en el almacenamiento de los datos, o impugnar la interpretación, el análisis o la valoración equivocada de los datos.

Es por esto que este artículo hace alusión a los derechos ARCO (es decir, Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición), estos derechos están consagrados en el párrafo segundo.

En México falta mucho camino por recorrer en materia de protección de datos personales, debemos de recordar que este no puede ser un derecho de “*moda*”, si no que debe de ser producto de la era de la información y la tecnología en la que estamos viviendo. Por lo cual, su regulación debe ser un aspecto importante a considerar porque puede implicar importantes consecuencias económicas para la vida de un país, pero a su vez resulta importante proteger al individuo de un ámbito mínimo de privacidad en la utilización, cesión, venta o disposición de su propia información personal.

Website & Transparencia en gobiernos municipales de Jalisco

Jorge Gutiérrez Reynaga

Introducción

La utilización de tecnologías de la información e Internet son un binomio perfecto en el Siglo XXI.

Todos los días, quizá disfrutando un succulento y aromático café, te encuentres consultando los diarios nacionales e internacionales, con el objeto de conocer información sobre política, economía, finanzas, espectáculos, deportes, cultura y noticias en materia de seguridad, pero desde su recamara, estudio o biblioteca en su domicilio particular sin tener que hojear un periódico, más bien leerlo y consultarlo por Internet en su computadora personal, inclusive en su *Blackberry* ¹.

La utilización de tecnología es básica en nuestros tiempos, en la escuela, empresa, mecanismos inteligentes, casa, automóviles, entre otros muchos usos y particularmente en el gobierno.

En los Websites ² podemos encontrar entre otros temas: el valor de la Tasa Interbancaria Intermedia en Equilibrio

¹ Blackberry. 2009. Motion Limited. [En línea] 2009. [Citado el: 11 de Abril de 2009.] www.rim.com. Concepto: Es un equipo celular de esa marca, con herramientas para navegar por Internet y recibir correos electrónicos.

² WebMediaBrands. 2009. Internet.com. Web Media Brands Inc., 2009. [Citado el: 11 de Abril de 2009.] Define como: Un sitio (ubicación) en la World Wide Web. Cada sitio contiene una página de inicio, que es el primer documento que ven los usuarios cuando entran en el sitio. El

(TIIE) ³, la emisión de Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) ⁴, el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (IPC), los índices Dow Jones Industry (DJI) del New York Stock Exchange (NYSE), el DAX 30 de Alemania ⁵, el CAC40 de Francia, del NIKKEI en Japón, el IBGM de España, el FTSE100 de Londres ⁶ así como la paridad cambiaria entre el peso y otras monedas extranjeras, y en algunos casos en tiempo real.

En las instituciones financieras existe información pública ⁷, en México y en diversas partes del mundo transparentan el costo de las penalizaciones por atraso de pago en créditos simples, hipotecarios, por la generación de cheques certificados, el uso de tarjetas de crédito, disposición de efectivo en cajeros automáticos, la misma utilización de la banca electrónica, dado que la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros les obliga ⁸.

En la administración pública existen sujetos obligados que marca la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como son las Entidades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los Partidos Políticos en la República, entre otras como son los fideicomisos, para proporcionar

sitio también puede contener otros documentos y archivos. [//www.webopedia.com/TERM/W/web_site.html](http://www.webopedia.com/TERM/W/web_site.html).

³ Banxico. 2009. Indicadores. TIIE 28 días. Banco de México, 2009. [Citado el: 11 de abril de 2009.] <http://www.banxico.org.mx/indicadores/tiie28.html>.

⁴ El Economista. 2009. Mercados y Divisas. Termometro Financiero.2009. [Citado el: 8 de abril de 2009.] <http://eleconomista.com.mx>.

⁵ CNN Expansión. 2009. www.cnnexpansion.com.

⁶ Markesdata, FT. Financial Times. Diario de Negocios de Londres. [En línea] FT.[Citado el: 11 de Abril de 2009.] www.ft.com/home/uk

⁷ Transparenta.com. 2009. Información Pública. [En línea] 2009. [Citado el: 24 de Noviembre de 2008.] www.gutierrezreynaga.com.

⁸ Transparenta.com. 2009. Transparencia Bancaria. [En línea] 2009. [Citado el: 2 de Abril de 2009.] www.gutierrezreynaga.com.

información que requiera la ciudadanía en general, bajo reglas de operación que en algunos casos son quizá obsoletas e ineficientes.

En el caso local, existe la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (Ley de Transparencia) que determina a los sujetos obligados a otorgar ese servicio que por derecho le corresponde a la sociedad civil.

Para la realización de este ensayo, se consultó al Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), y en su Website de acuerdo a la base de datos existe un universo de 705 sujetos obligados por lo que se tomó como muestra objetivo los 125 gobiernos municipales de Jalisco.

La metodología de investigación se basa principalmente en recabar información primaria y secundaria, procesarla, analizarla y emitir los resultados, sobre temas de transparencia y acceso a la información; y transparencia y rendición de cuentas; responsabilidades de los sujetos obligados con relación a lo dispuesto en los artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia.

Sobre el tema de la Website, el presente documento presentará los resultados obtenidos del diagnóstico, con relación al análisis de los portales de los gobiernos municipales y el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Transparencia, y la existencia de un enlace hacia Infomex.

La cultura de la transparencia ha tenido en los últimos años una importante función en la vida democrática de nuestro país. Empero todavía existen carencias, mismas que se buscarán determinar algunas de ellas.

El periodo analizado comprende del 6 al 15 de abril de 2009.

Diagnóstico

Para realizar un diagnóstico, se deben realizar uno o varios análisis para determinar el problema, claro, si es que existe, pero antes es necesario esquematizar el proceso para solicitar información por parte de un ciudadano. La Ley de Transparencia determina que la solicitud de la información debe ser sencilla, con formalidad mínima por dos medios principales: Infomex y de manera personal.

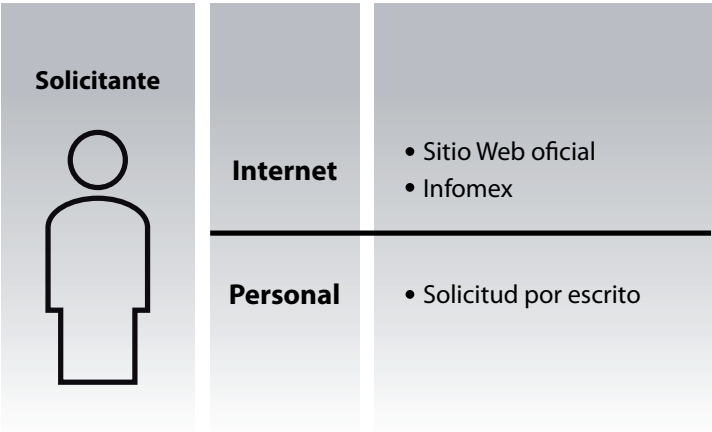


Ilustración 1. Proceso para solicitar información.

El primer paso fue recabar información del ITEI ⁹ sobre la existencia de convenios de los sujetos obligados con el instituto sobre la instalación y uso del sistema denominado Infomex.

Con dicha información se procesó una base de datos y como segundo paso, se realizó una confronta con los portales en

⁹ Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. 2009. Website. [En línea] ITEI, 2009. [Citado el: 8 de Abril de 2009.] <http://www.itei.org.mx/>. Es un organismo autónomo del Estado de Jalisco, creado en 2005 y que de acuerdo a la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco le corresponde ser el enlace entre los ciudadanos y los sujetos obligados.

Internet de los gobiernos municipales, el día 13 de abril de 2009.

Para identificar el problema, es necesario contestar la (s) siguiente (s) pregunta (s):

1. ¿De los 125 gobiernos municipales, cuántos convenios con el ITEI existen y de ellos cuántos tienen portal oficial en Internet?
2. ¿Los sujetos obligados en su portal oficial de Internet cuentan con un apartado para transparencia?
3. ¿Los sujetos obligados presentan todos los temas que se definen en los artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia?
4. ¿Los sujetos obligados en su portal de Internet cuentan con un apartado (liga) para el acceso al Sistema Infomex?
5. ¿Cuál es el presupuesto anual para la promoción de la transparencia en Jalisco?

El resultado preliminar fue:

- A. Sólo 40% de los Gobiernos tienen suscrito convenio con el ITEI.
- B. El 55% de los Gobiernos cuenta con portal oficial en Internet, es decir 69 Ayuntamientos.
- C. De los sujetos obligados con convenio sólo 56% tienen el estatus de liberado, es decir que han cumplido con lo solicitado por el ITEI derivado del convenio.
- D. De los Gobiernos liberados, en su Website oficial, sólo 24% cuentan con una liga a Infomex y de éstos sólo 8

Ayuntamientos cumplen con lo que dice el artículo 13 y 17 de la Ley de Transparencia.

- E. En el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco, se asignó al ITEI de 2007 a 2009 una cantidad que ha tenido un crecimiento entre 2008 con relación a 2007 de un 8.8%; y entre 2009 con relación a 2008 de un 19%.
- F. Los gobiernos municipales no cuentan con presupuesto asignado para la Transparencia, dado que las labores son absorbidas por la Secretaría del Ayuntamiento y han reasignado a personal para atender las denominadas *Unidades de Transparencia* ¹⁰.
- G. Nos percatamos que existen diversas circunstancias que provocan lentitud al abrir las Websites oficiales municipales, se abren los sitios y no aparece la información, existen virus electrónicos ¹¹, falta de uniformidad y programas poco conocidos o de fabricación casera poco segura.

Se concluye que existe un problema real, que consiste en *“la no utilización de las herramientas de la tecnología de la información como es la Website por parte de los sujetos obligados y la falta de interés para publicar la información, inclusive en la Website del ITEI cuando no se tienen los recursos necesarios”*, por lo tanto trataremos de comprobar la siguiente hipótesis:

Existe apatía por parte de los sujetos obligados para transparentar la información resultado de la gestión pública municipal porque no les interesa que la sociedad civil opine al respecto.

¹⁰ *Unidad de transparencia* es la encargada de recibir, turnar y responder a las solicitudes de los ciudadanos y que están en contacto directo con el ITEI.

¹¹ *Virus informático* es un software malicioso (malware) que altera el funcionamiento en la computadora, reemplazando archivos ejecutables.

Transparencia - Rendición de Cuentas - Fiscalización

La Transparencia es resultado de la rendición de cuentas y parte importante de la fiscalización.

En la rendición de cuentas horizontal ¹², los actores fundamentales son la Secretaría de la Función Pública en la supervisión “antes de”, y la Auditoría Superior de la Federación como auditor externo y “después de” es decir las entidades de fiscalización superior.

¿Pero quién vigila al vigilante? En este tema el Poder Judicial tiene un papel primordial: resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Pero para vigilar al vigilante, existe otro punto de vista: la rendición de cuentas vertical, en donde el principal actor es: los ciudadanos organizados en la sociedad civil y los medios de comunicación.

Pero cómo puede darse cuenta la sociedad civil de las acciones de gobierno, si realmente rinde cuentas el gobernante a sus gobernados, sino es por el derecho de acceso a la información del gobierno que administra la cosa pública y que por ende, de acuerdo a los principios de la democracia, es de todos.

¹² O'Donnell, Guillermo. Noviembre-Diciembre 1997. Rendición de cuentas horizontal. Ponencia preparada para la conferencia «Institutionalizing Horizontal Accountability». Viena, Austria : Nueva Sociedad , Noviembre-Diciembre 1997. 152. pp. 143-167.

Transparencia es Democracia.

Es el derecho de la sociedad civil para estar informada, sobre la actuación de los actos de gobierno ¹³.

La diferencia que existe entre las dos vertientes sobre rendición de cuentas es que, en la horizontal, los órganos de fiscalización superior pueden inclusive actuar penalmente en contra de funcionarios, por los resultados en la fiscalización; y en la rendición de cuentas vertical, la sociedad civil se convierte en electores que, con su voto sancionan o benefician a los partidos políticos y sus candidatos a puestos de elección popular, con el objeto de permitirles seguir en el poder o hacer los cambios, que sería la alternancia en el poder.

En México el artículo 6° de la Constitución General de la República ¹⁴ garantiza el derecho a la información que tenga en posesión el gobierno y sólo podrá ser reservada por razones de interés público de acuerdo a los términos que fije la leyes, entendiéndose a las que sea emitidas por el Gobierno Federal, Distrito Federal y los Estados integrantes de la República Mexicana; y menciona el principio de “*máxima publicidad*” que consiste en que la información con que cuenta el Estado debe ser publicada y proporcionada al solicitante de manera rápida y expedita, salvo la información que esté clasificada como reservada o confidencial como los datos personales ¹⁵.

¹³ Transparenta.com. 2009. ¿Qué es Transparencia?. [En línea] 2009. [Citado el: 28 de Octubre de 2008.] www.gutierrezreynaga.com.

¹⁴ Constitución General de la República. México, Gobierno de. 26/SEPTIEMBRE/2008. México, D.F. : Congreso de la Unión, 26/SEPTIEMBRE/2008.

¹⁵ Transparenta.com. 2009. Jalisco, Primer Lugar en Premio sobre Transparencia. [Citado el: 2 de Noviembre de 2008.] Ensayo ganador: Qué no se debe hacer en materia de protección de datos. Autor: Jorge Gutiérrez Reynaga. www.gutierrezreynaga.com.

Máxima Revelación - Máxima Publicidad

En Jalisco, en el artículo 6° de la Ley de Transparencia ¹⁶ se utiliza el término de *Máxima revelación*, en lugar al utilizado en la Carta Magna que menciona el principio de *Máxima publicidad*. Finalmente los dos conceptos van a un mismo punto: que la información que tiene la administración pública sea dada a conocer inclusive sin necesidad de que medie documento previo, respetando la información reservada clasificada.

Gobiernos municipales

La Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en su artículo 4° menciona que existen 126 Ayuntamientos, de los cuales Capilla de Guadalupe, a la fecha no se ha constituido como tal, por falta de resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de dos controversias constitucionales ¹⁷ por lo que nuestro análisis sólo será por los 125 Ayuntamientos en funciones.

Sujetos obligados

El artículo 3° fracción VI, de la Ley de Transparencia ¹⁸, reglamentaria del artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco, determina que los Ayuntamientos son sujetos obligados en materia de transparencia y al derecho a la

¹⁶ Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Congreso del Estado de Jalisco. 2008. Guadalajara, Jalisco : Periódico Oficial, 2008. Decreto 22225.

¹⁷ Los Ayuntamientos de san Miguel el Alto y Tepatitlán de Morelos interpusieron controversias constitucionales números 131/2006 y 130/2006 respectivamente, en contra del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

¹⁸ Artículo 3.- Serán sujetos obligados para la presente ley los siguientes...VI. Los Ayuntamientos del Estado y sus respectivas dependencias cualquiera que sea la forma jurídica-administrativa que adopten, así como sus entidades centralizadas y descentralizadas.

información pública, por lo tanto deberán poner a disposición de la ciudadanía la información referente a los asuntos que traten.

Información básica

El fundamento son los artículos 13 ¹⁹ y 17 ²⁰ de la Ley de Transparencia y son un total de 36 puntos, mismos que deben “publicitarse” en los medios que más convenga al Ayuntamiento, pero como el tema de este ensayo es el Website municipal, el derecho a la revelación, divulgación o publicidad, deben estar en su página Web oficial. Cuando el obligado no cuente con recursos de Internet podrá enviar la información al ITEI para que por su conducto ²¹, y en su Website oficial, presente la información.

¹⁹ Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco pag. 4.

²⁰ Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco pag. 6.

²¹ Los sujetos obligados que no cuenten con página, infraestructura necesaria para publicar en la Web, deberá entregar la información al ITEI para que en su Website pueda ser consultada. Ver artículo 21 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

e-transparencia

Conceptos innovadores creados a finales del Siglo XX, como, e-business ²², para el comercio electrónico; e-méxico ²³, para acceso a información del Gobierno Federal, por citar algunos, es una herramienta de nombre eBD (Desarrollo de Comercio Electrónico por sus siglas en inglés) utilizada para, desarrollar cualquier tipo de aplicación Web ²⁴ ya sea intranet ²⁵, extranet ²⁶, o Website.

El tema sobre la Tecnología de la Información (TI), es hablar de infraestructura, desarrollo y soporte en hardware ²⁷ y software y sobre todo, la actualización es importante, porque la misma

²² WebMediaBrands. 2009. internet.com. [En línea] Web Media Brands Inc., 2009. [Citado el: 11 de Abril de 2009.] e-Business es un término usado a menudo en relación con el comercio electrónico, sino que incluye además de los servicios en la venta de bienes. <http://www.webopedia.com/TERM/W/ebusiness.html>.

²³ e-mexico. 2009. Sistema Nacional e-Mexico. [En línea] Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. SCT, 2009. [Citado el: 10 de Abril de 2009.] Es un sistema de información utilizando Centros Comunitarios Digitales mediante la conexión de Redes Satelitales en 7200 puntos de acceso en 2443 cabeceras municipales.. <http://www.emexico.gob.mx/>.

²⁴ WebMediaBrands. 2009. internet.com. [En línea] Web Media Brands Inc., 2009. [Citado el: 11 de Abril de 2009.] Un sistema de servidores de Internet que soportan especialmente documentos con formato. Los documentos son formateados en un lenguaje de marcas llamado HTML (HyperText Markup Language) que soporta enlaces a otros documentos, así como gráficos, audio y archivos de vídeo. Esto significa que puede saltar de un documento a otro simplemente haciendo clic en los puntos calientes. No todos los servidores de Internet forman parte de la World Wide Web. Hay varias llamadas navegadores Web que facilitan el acceso a la World Wide Web; Cuatro de los más populares están el Netscape Navigator, Safari, Google Chrome y Microsoft Internet Explorer. <http://www.webopedia.com>.

²⁵ WebMediaBrands. 2009. internet.com. Web Media Brands Inc., 2009. [Citado el: 11 de Abril de 2009.] Definición: Una red basada en protocolos TCP / IP (Internet), perteneciente a una organización, normalmente una empresa, accesible sólo por miembros de la organización, los empleados, u otros con autorización. <http://www.webopedia.com/TERM/W/intranet.html>.

²⁶ WebMediaBrands. 2009. internet.com. [En línea] Web Media Brands Inc., 2009. [Citado el: 11 de Abril de 2009.] Ofrece distintos niveles de accesibilidad a los forasteros. Puede acceder a una extranet sólo si tiene un nombre de usuario y contraseña válidos. <http://www.webopedia.com/TERM/W/extranet.html>.

²⁷ WebMediaBrands. 2009. internet.com. [En línea] Web Media Brands Inc., 2009. [Citado el: 11 de Abril de 2009.] Los términos de software y hardware se utilizan como sustantivos o como adjetivos. Por ejemplo, puede decir: "El problema radica en el software", lo que significa que hay un problema con el programa o datos, no con el ordenador en sí. También puede decir: "Es un problema de software." La distinción entre software y hardware a veces es confusa, ya que están tan íntimamente vinculados. Es evidente que, cuando usted compra un programa, que se compra el software. Pero para comprar el software, tiene que comprar el disco (hardware) en el que el software es grabado. <http://www.webopedia.com>.

mercadotecnia de los desarrolladores internacionales sacan al mercado nuevos y potentes productos que puedan soportar bases de datos como SQL ²⁸ y Oracle ²⁹ entre otros, como son los productos de Microsoft ³⁰.

Debería implementarse como innovador el concepto: *e-transparencia*.

Sistema Infomex

El sistema que permite solicitar información oportuna, dar seguimiento a respuestas de los sujetos obligados, al control de los recursos de revisión por falta de respuesta o por inconformidad de los ciudadanos, se le denomina Sistema Infomex. Este sistema es una nueva versión, más actualizada y potente; su antecesor era el Programa SISI.

²⁸ SQL, por sus siglas en Inglés (Structured Query Language-Lenguaje Estructurado de Consultas), es un sistema que permite tener una base de datos con la cual se puede realizar diversas operaciones, de las cuales una es hacer consultas y desarrollo de informes acordes a la actividad de la entidad gubernamental. La versión original llamado SEQUEL (lenguaje de consulta estructurado Inglés) fue diseñado por un centro de investigación de IBM en 1974 y 1975. SQL se introdujo por primera vez como un sistema de bases de datos comerciales en 1979 por Oracle Corporation.

Históricamente, SQL ha sido el favorito para el lenguaje de consulta de los sistemas de gestión de bases de datos corriendo en mainframes y minicomputadoras. Cada vez más, sin embargo, SQL es el apoyo de sistemas de bases de datos de PC, ya que soporta bases de datos distribuidas (bases de datos que se extienden a lo largo de varios sistemas de computadoras). Esto permite a varios usuarios en una red de área local para acceder a la misma base de datos simultáneamente. El diseñador es Microsoft.

²⁹ ORACLE es un sistema administrador de bases de datos (Relational Data Base Management System). Oracle Corporation es la mayor empresa de software cuyo principal negocio es la base de datos de productos. Históricamente, Oracle se ha centrado en la gama alta de trabajo y miniordenadores como plataformas de servidor para ejecutar sus sistemas de bases de datos. Su base de datos relacional fue el primero en apoyar el lenguaje SQL, que se ha convertido en el estándar de la industria. Junto con Sun Microsystems, Oracle ha sido uno de los principales campeones de la red de ordenadores.

³⁰ Microsoft Corporation, fundada en 1975 por Paul Allen y Bill Gates, es una de las mayores y más influyentes empresas de la industria del ordenador personal. Además de desarrollar el estándar de facto los sistemas operativos - DOS y Windows - Microsoft tiene una fuerte presencia en casi todos los programas de ordenador, herramientas de programación de aplicaciones para el usuario final.

Arquitectura - Infraestructura

Para instalar el sistema Infomex, es necesario desarrollar un Website oficial el cual puede ser desarrollado por expertos en TI y conectar los equipos en las instalaciones de los Ayuntamientos con el sistema Infomex.

De acuerdo a la Dirección General de Informática del IFAI ³¹, el sistema puede ser instalado bajo diferente infraestructura informática, dependiendo del grado de seguridad y eficiencia que se requiera, la cual deberá contemplar:

Aspectos Básicos. Se trata del equipo de desarrollo para llevar a cabo la parametrización del Sistema Infomex, durante la base de construcción, pruebas y liberación del sistema.

Para la operación. Se refiere al tipo de equipo de cómputo y software necesario para alojar el Sistema Infomex.

Para el uso. Es otro equipo de cómputo y software para que los “*clientes o usuarios finales*”, puedan hacer uso de Infomex en las instalaciones del Ayuntamiento.

Gastos asociados

La implementación del Sistema Infomex, representa otros gastos para la administración, mantenimiento y operación, como pueden ser los sueldos del personal, licencias, cuartos fríos, electricidad, Internet, impresoras, escáner y copiadora, necesarios para prestar el servicio.

³¹ Pública, Instituto Federal de Acceso a la Información. 2009. Website. [En línea] Gobierno Federal México, 2009. [Citado el: 9 de Abril de 2009.] <http://www.ifai.org.mx/>.

Convenio con el ITEI

Para poder ser parte del Sistema Infomex, antes de hacer la inversión, es necesario firmar un convenio marco entre el ITEI y el Ayuntamiento, y en un lapso de 150 días podrá estar funcionando el sistema, claro previo cumplimiento del plan de trabajo.

Presupuesto y recuperación de la inversión

¿Cuál es el monto de inversión? ¿Cuál es el costo-beneficio?
¿Será rentable? ¿La imagen es importante? ¿Qué costo político será no invertir?

La manera de validar la actuación de los gobernantes es a través de la rendición de cuentas y la fiscalización, en resumen, transparentar los actos de gobierno.

Tabla 1. Monto de inversión anual para instalación y sostenimiento de módulo de Transparencia - Infomex

Hardware & Software e instalaciones	\$180,000.00
Encargado de Sistemas	\$180,000.00
Total	\$360,000.00

Las cifras de la Tabla 1 son estimativas (para la realización del ensayo) y no se consideran los montos que se asignarían al responsable titular de la *Unidad de Transparencia*, así como a los integrantes del *Comité de Clasificación* porque es deseable que sean nombrados y/o reasignados al personal ya existente.

Claro que existe una regla: Ayuntamientos con menos de 15 regidores, el Secretario asume la función ³².

Costo - Beneficio

Generalmente se debe considerar la población, el número de usuarios de Internet y compararlo con algunos indicadores para determinar si valió la pena hacer la inversión.

Existen de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cuatro tipos de maneras de evaluar a un proyecto ³³ gubernamental:

1. Análisis costo-beneficio.
2. Análisis costo-beneficio simplificado.
3. Análisis costo-eficiencia.
4. Justificación económica.

Debemos ir más allá de los usuarios o clientes tradicionales que solicitan la información para ¿quién sabe qué?; existen otros usuarios que requieren información municipal para invertir, crear fuentes de empleo, fomentar el comercio, entre otras muchas actividades, inclusive para poner un cementerio y crematorios al servicio de la comunidad, invirtiendo más de 10 veces que la inversión para instalar Infomex.

³² Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Congreso del Estado de Jalisco. 2008. Guadalajara, Jalisco : Periódico Oficial, 2008. Decreto 22225. Artículo 87, Fracción II.

³³ Transparenta.com. 2009. Costo Beneficio de un Proyecto de Inversión. [Citado el: 2 de septiembre de 2008.] www.gutierrezreynaga.com.

Para ese tipo de “*clientes*”, es decir, “*inversionistas*”, inclusive micro y pequeño empresario ³⁴ como al gran capitalista inclusive extranjero.

Como podemos apreciar, la transparencia sirve también para atraer la inversión.

Para las empresas interesadas en invertir, deben realizar una validación del proyecto, y se hacen preguntas como: ¿Qué necesito para dar de alta mi negocio? ¿Qué trámites requiero para realizar un estudio de impacto ambiental? ¿Cuánto es el salario en la zona geográfica? ¿Qué oferta profesional tiene la mano de obra? ¿Cuál es el Producto Interno Bruto de la región? ¿Cuánto me cuesta una concesión? ¿Cuál es la metodología para determinar el valor catastral? ¿Cuál es la recaudación promedio por el cobro de servicio de estacionamientos en la calle? ¿Cuál es la capacidad instalada de cajones de estacionamiento privados y públicos? ¿Cuál es el valor de las multas por estacionarme en lugar prohibido? ¿Cuál es la capacidad instalada y ocupada en los panteones municipales y concesionados? ¿Qué son los juzgados municipales? ¿Qué es el reglamento de policía y buen gobierno? ¿Un trámite para remodelar o construir? ¿Qué costos incurro si mi proyecto de construcción, sobrepasa el tiempo autorizado por el Ayuntamiento, debo hacer un pago adicional, que necesito, con quién acudir? **¿Y si me pide una gratificación para agilizar los trámites?, La información combate la corrupción.**

³⁴ Secretaría de Economía. 2009. Website . [En línea] Gobierno Federal, 2009. [Citado el: 10 de Abril de 2009.] <http://www.economia.gob.mx/>. De acuerdo a la Secretaría de Economía, la micro empresa es cuando tiene de 1 a 30 empleados; pequeña de 31-100 empleados; mediana de 101-500 empleados y grande empresa de 500 en adelante.

Apatía

¿Pero qué es la apatía? Será un aspecto maléfico de los entes pensantes o acaso un síntoma humano al no responder emocionalmente, ante aspectos sociales, culturales, económicos o políticos en su vida y en la sociedad en donde habita.

La apatía es definida como *“un síndrome Clínico caracterizado por una reducción de comportamientos intencionales en relación con un déficit de motivación”*³⁵ pero la apatía es la falta de motivación del individuo que *implica una falta de interés de sentir, de vivir emociones y de la resonancia hacia eventos exteriores*³⁶.

Existe apatía en contra de la democracia, y es un rival electoral, que ha provocado que exista falta de interés civil para participar en acciones que le corresponden al ciudadano, como es acudir a votar y evitar el abstencionismo en el país. ¿Será por falta de motivación? El Instituto Federal Electoral (IFE), invierte en publicidad, capacitación y difusión sobre sus actividades, promoviendo el registro y la entrega de credenciales necesarias para acudir a votar. ¿Será necesario que el Gobierno Federal aporte mayores recursos?

Pero qué sucede con las autoridades municipales, que son sujetos obligados por la Ley de Transparencia y no dan la máxima publicidad a la información con que cuentan, es decir, cumplen a medias, dejando en el abandono su actuación,

³⁵ Fisiopatología de la motivación, estudio sobre apatía. Dachesky, Daniel. 2008. 2, Argentina : Alcmeon, 2008, Revista Argentina de Clínica Neuropsiquiátrica., Vol. 15.

³⁶ Fisiopatología de la motivación, estudio sobre apatía. Dachesky, Daniel. 2008. 2, Argentina : Alcmeon, 2008, Revista Argentina de Clínica Neuropsiquiátrica., Vol. 15. En este documento nombra a Marin SR, destacado médico del Western Psychiatric Institute and Clinic, Department of Psychiatry, University of Pittsburgh School of Medicine, PA 15213, USA.

mostrando indiferencia, pereza, pasividad, negligencia en lugar de pronunciarse como entes activos y con interés para transparentar su gestión y aceptar positivamente la opinión de los ciudadanos.

Como si fuera poco, la opinión de la sociedad civil acerca de los servidores públicos o agentes del gobierno, es negativa y se perciben como corruptos e ineptos. La manera de transparentar la actuación de éstos, es por medio de la rendición de cuentas y la fiscalización.

Será que en la administración pública municipal no existe una adecuada motivación de los funcionarios del gobierno, por la inadecuada aplicación del gasto público, o será que se debe adoptar una actitud paternalista y esperar que el Gobierno del Estado resuelva e inyecte motivación para romper con la apatía de los entes obligados a transparentar su actuación.

Más bien, es muy importante el confort y placer de trabajar para el pueblo, y desde arriba de la pirámide, observar cómo los gobernados asumen una actitud conformista, y responden de manera rápida y oportuna, con un porque preocuparnos por los resultados de la élite gobernante y dominante; porque no pasa nada; porque los funcionarios saben lo que hacen y si no informan, no les pasa nada; porque no son sancionados; porque los entes fiscalizadores no actúan en contra de actos de corrupción; porque los ministerios públicos como fiscalizadores no cumplen con sus atribuciones; porque y porque y porque... no pasa nada. Esto es apatía generalizada, y cuando algún integrante de la sociedad pregunta el por qué de las cosas públicas, es tachado por la élite gobernante como un extraño, fuera de todo contexto social y político.

Debe existir un equilibrio entre la libertad de pensamiento y la libertad de expresión, para que no se convierta en libertinaje, es decir el interés de las cosas del pueblo deben ser del pueblo.

Los actos, informes, documentos e información en poder de los entes públicos deben estar a merced de los ciudadanos, para que exista una base para poder formarse una opinión sobre la gestión gubernamental.

El gran reto

¿Qué es primero, transparencia, rendición de cuentas o fiscalización? será este trinomio actos que benefician a la democracia, es pregunta. Combatir la apatía es un buen punto de partida para demostrar que México es un país cada día más democrático. Los órganos garantes de la transparencia deben ser cada vez más persuasivos, cautelosos y propositivos, generando expectativas de solidez y confianza y no sólo que sirvan para capitalizaciones políticas de sus integrantes.

Hacer política de las políticas públicas en materia de transparencia no es un buen signo hacia la sociedad. La utilización sutil de la diplomacia, el respeto a los pensamientos, la promoción de nuevas formas de actuar, entre otras valiosas ideas de los jaliscienses, podrán beneficiar la actuación del ITEI, con la firme posición de trabajar conjuntamente con los sujetos obligados y la sociedad.

Este ensayo ha demostrado que la utilización de la TI en las Websites oficiales no tiene un resultado favorable, resultado quizá por el desinterés de la autoridad de otorgar mayor atención al cumplimiento de la Ley, pero esto provoca apatía de ambas partes y afecta a la democracia.

Las Websites municipales deben contener la información básica y estar conectadas a Infomex; el ITEI debe promover la instalación de equipos de trabajo táctico para resolver el problema de la falta de información, nombrando líderes de proyectos, para incrementar el número de Ayuntamientos que tengan la información disponible en sus portales en Internet.

Sobre el convenio, tendremos que analizar los términos y condiciones, creando ideas y acciones ejecutivas innovadoras, para que tenga un impacto positivo ante los sujetos obligados.

La tendencia es, *transparenta*, tus actos de gobierno.

El reto, aceptar la opinión fiscalizadora de la sociedad y los medios de comunicación.

Libertad para determinar, cómo, cuándo y hasta dónde, debes cumplir con la Ley y hasta dónde debe esperar la sociedad civil para que deje de ser apática.

La solución en este caso, la tiene el ITEI.

Con el tema *TRANSPARENTEA.COM*, otro día.

Anexos

Muestra de Websites municipales

Los próximos 13 anexos corresponden al avance que sobre tres puntos importantes: Que tengan Website; que tengan enlace o liga a Infomex; y que el portal tenga completo los puntos de los Artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia.

El valor asignado por cada uno corresponde de la siguiente manera:

Tabla 2. Valores de contenido

Nada desarrollado	0.00%
Web site	15.00%
Convenio ITEI - Ayuntamiento	33.33%
Enlace Infomex	33.33%
Información Básica	33.34%
Máxima calificación	100.00%

Gráfico 1. Zona Altos Norte

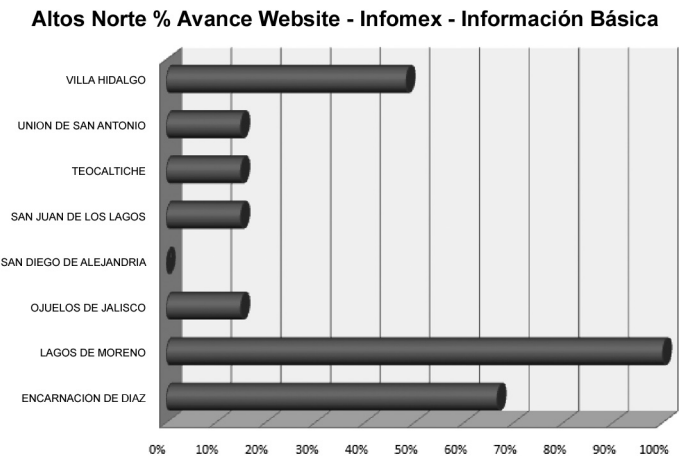


Gráfico 2. Zona Altos Sur

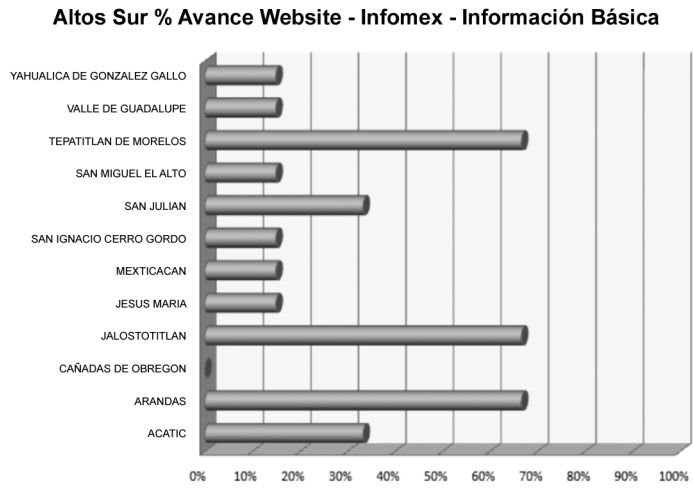


Gráfico 3. Zona Centro

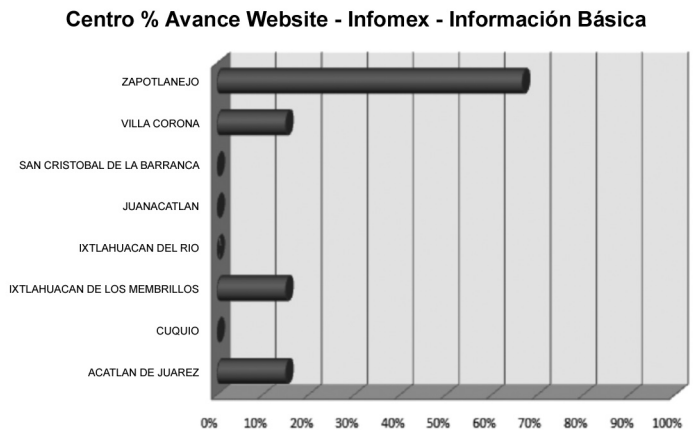


Gráfico 4. Zona Metropolitana de Guadalajara

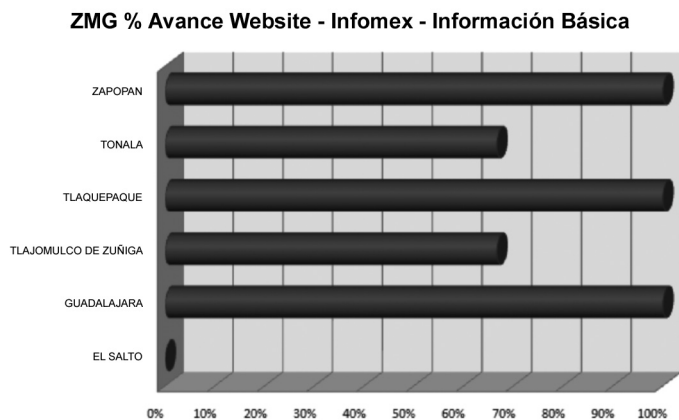


Gráfico 5. Zona Ciénega

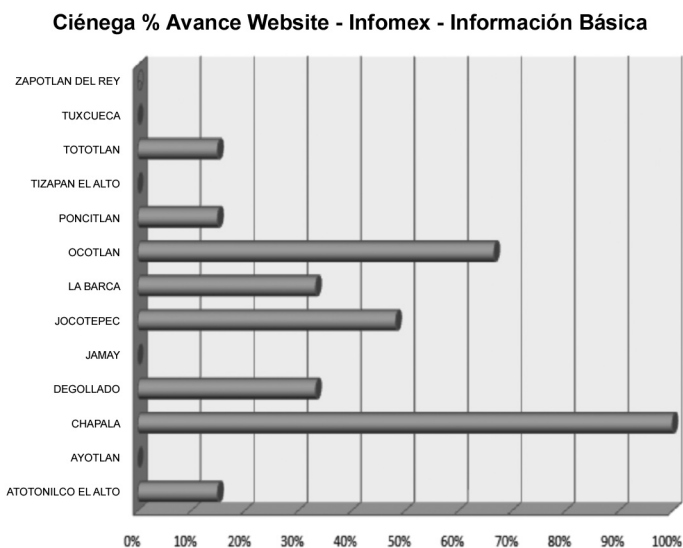


Gráfico 6. Zona Costa Norte

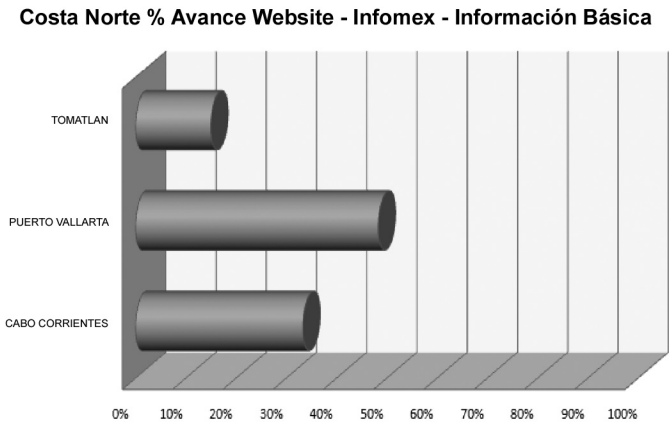


Gráfico 7. Zona Costa Sur

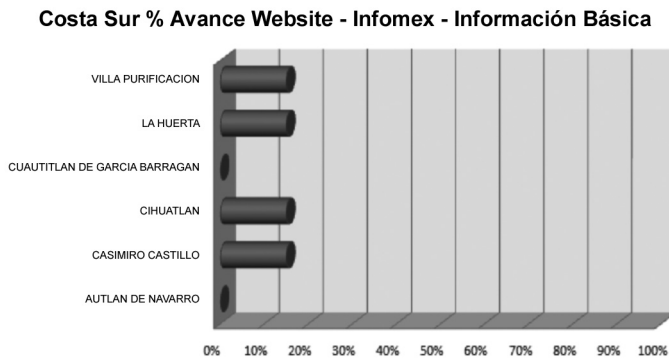


Gráfico 8. Zona Norte

Norte % Avance Website - Infomex - Información Básica

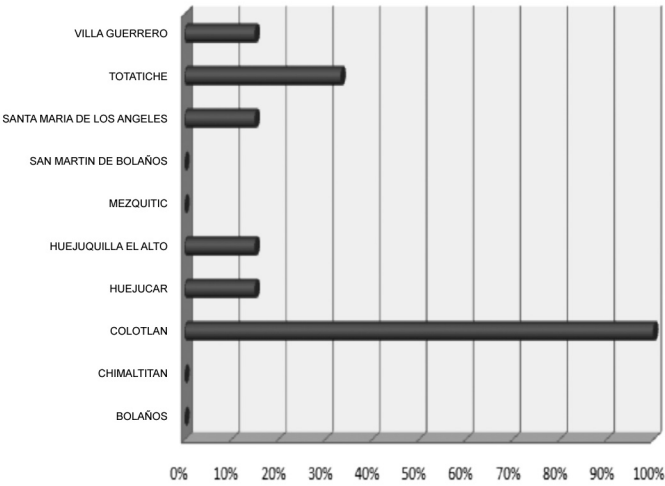


Gráfico 9. Zona Sierra de Amula

Sierra de Amula % Avance Website - Infomex - Información Básica

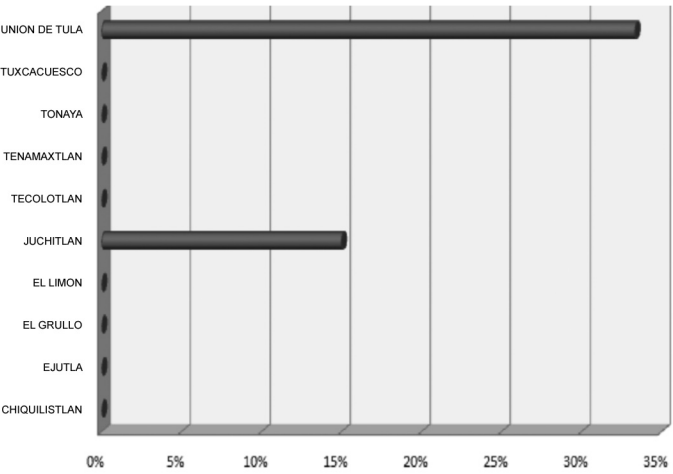


Gráfico 10. Zona Sierra Occidental

Sierra Occidental % Avance Website - Infomex - Información Básica

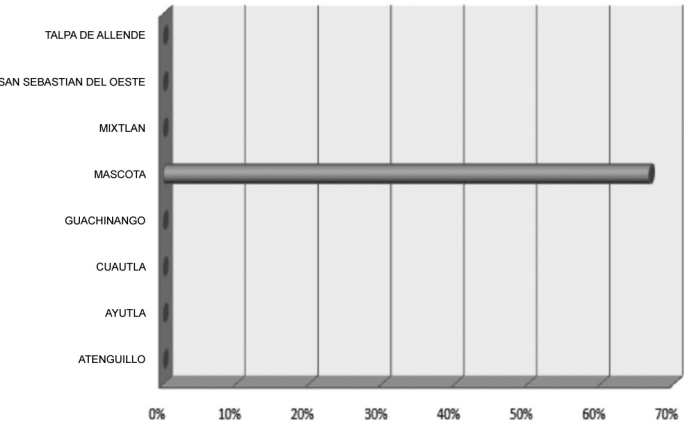


Gráfico 11. Zona Valles

Valles % Avance Website - Infomex - Información Básica

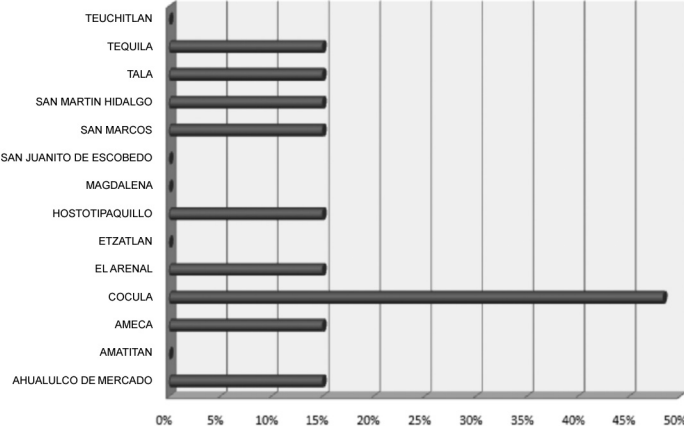


Gráfico 12. Zona Sur

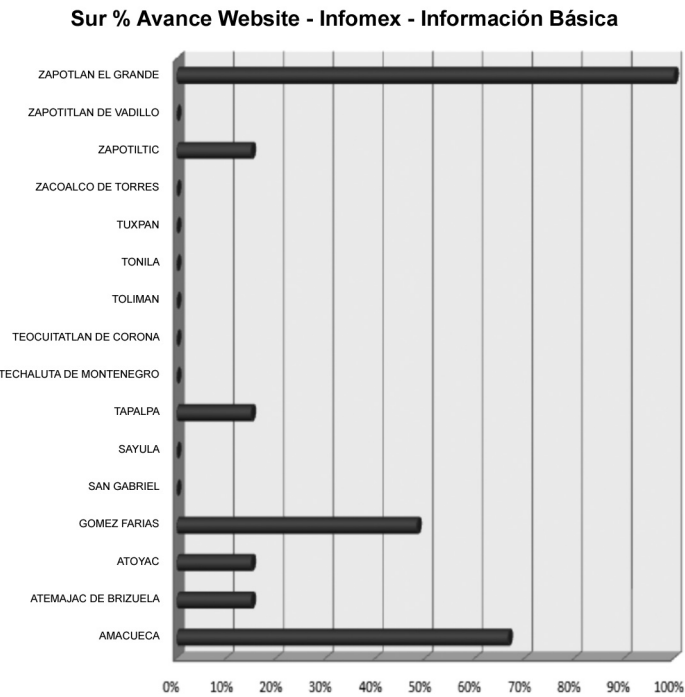
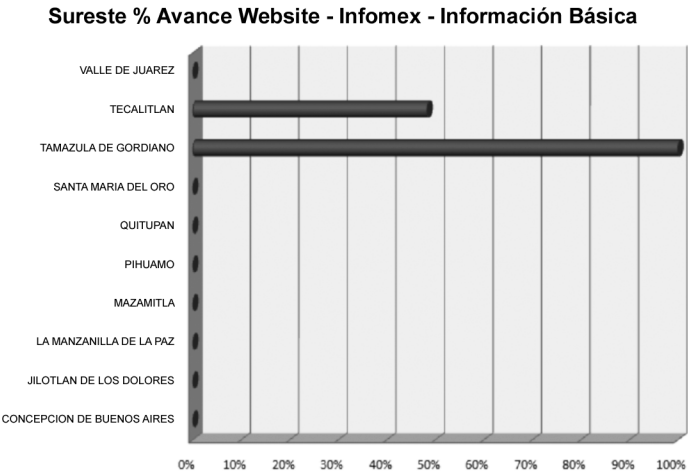


Gráfico 13. Zona Sureste



Resumen de municipios en su conjunto en Jalisco

Esta tabla, representa a los 125 Ayuntamientos, pero sin estar clasificados por zona; se ha tomado en base a su calificación y se presenta en la tabla 7.

Tabla 3. Clasificación global

Calificación	No. de Ayuntamientos	%
0.00	56	45
15.00	38	30
33.33	7	6
48.33	6	5
66.66	10	8
100.00	8	6
	125	100

Tabla 4. Ayuntamientos liberados con convenio con ITEI

	Total	%
Ayuntamientos liberados	28	56
Ayuntamientos con convenio	50	

Tabla 5. Ayuntamientos con Web con liga a Infomex

	Total	%
Ayuntamientos con liga a Infomex	12	24
Ayuntamientos con convenio	50	

Tabla 6. Ayuntamientos con información completa

	Total	%
Ayuntamientos con información completa	8	67
Ayuntamientos con liga a Infomex	12	

Tabla 7. Municipios de Jalisco.

Resultado de análisis de verificación de Website oficial

	Ayuntamiento	Región	Convenio
1	ACATIC	ALTOS SUR	OK
2	ACATLAN DE JUAREZ	CENTRO	PEN
3	AHUALULCO DE MERCADO	VALLES	FRITEI
4	AMACUECA	SUR	OK
5	AMATITAN	VALLES	
6	AMECA	VALLES	PEN
7	ARANDAS	ALTOS SUR	OK
8	ATEMAJAC DE BRIZUELA	SUR	FRITEI
9	ATENGO	SIERRA DE AMULA	
10	ATENGUILLO	SIERRA OCCIDENTAL	
11	ATOTONILCO EL ALTO	CIENEGA	PEN
12	ATOYAC	SUR	FRITEI
13	AUTLAN DE NAVARRO	COSTA SUR	OK
14	AYOTLAN	CIENEGA	
15	AYUTLA	SIERRA OCCIDENTAL	
16	BOLAÑOS	NORTE	
17	CABO CORRIENTES	COSTA NORTE	OK
18	CAÑADAS DE OBREGON	ALTOS SUR	
19	CASIMIRO CASTILLO	COSTA SUR	FRITEI
20	CIHUATLAN	COSTA SUR	PEN
21	COCULA	VALLES	FRITEI
22	COLOTLAN	NORTE	OK
23	CONCEPCION DE BUENOS AIRES	SURESTE	
24	CUAUTITLAN DE GARCIA BARRAGAN	COSTA SUR	
25	CUAUTLA	SIERRA OCCIDENTAL	

La simbología utilizada en la tabla es: **PEN**: Pendiente; **OK**: Firma Convenio; **FRITEI**: Falta registro por el ITEI; **Cumple artículos 13 y 17**: Cumple con los artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco; **Portal Internet**: significa que efectivamente el Ayuntamiento tiene su portal de Internet; **Avance**: El avance es la sumatoria de los valores descritos en la tabla 2 valores de contenido de este ensayo; **Región**: es de acuerdo a la clasificación otorgada por la Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. El análisis se efectuó tomando como muestra de la investigación en las Websites de los Ayuntamientos el día 13 de abril de 2009.

Enlace Infomex	Cumple artículos 13 y 17	Portal internet	Avance
NO	NO		33.33
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
NO	SI		66.66
		NO	0
NO	NO	SI	15.00
NO	SI		66.66
NO	NO	SI	15.00
		NO	0
		NO	0
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
VIRUS	VIRUS		0
		NO	0
		NO	0
		NO	0
NO	NO		33.33
		NO	0
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
NO	SI	SI	48.33
SI	SI		100.00
		NO	0
		NO	0
		NO	0

Ayuntamiento	Región	Convenio
26 CUQUIO	CENTRO	
27 CHAPALA	CIENEGA	OK
28 CHIMALTITAN	NORTE	
29 CHIQUILISTLAN	SIERRA DE AMULA	
30 DEGOLLADO	CIENEGA	OK
31 EJUTLA	SIERRA DE AMULA	
32 EL ARENAL	VALLES	FRITEI
33 EL GRULLO	SIERRA DE AMULA	
34 EL LIMON	SIERRA DE AMULA	PEN
35 EL SALTO	CENTRO	PEN
36 ENCARNACION DE DIAZ	ALTOS NORTE	OK
37 ETZATLAN	VALLES	
38 GOMEZ FARIAS	SUR	FRITEI
39 GUACHINANGO	SIERRA OCCIDENTAL	
40 GUADALAJARA	CENTRO	OK
41 HOSTOTIPAQUILLO	VALLES	FRITEI
42 HUEJUCAR	NORTE	FRITEI
43 HUEJUQUILLA EL ALTO	NORTE	FRITEI
44 IXTLAHUACAN DE LOS MEMBRILLOS	CENTRO	FRITEI
45 IXTLAHUACAN DEL RIO	CENTRO	
46 JALOSTOTITLAN	ALTOS SUR	OK
47 JAMAY	CIENEGA	
48 JESUS MARIA	ALTOS SUR	FRITEI
49 JILOTLAN DE LOS DOLORES	SURESTE	
50 JOCOTEPEC	CIENEGA	FRITEI
51 JUANACATLAN	CENTRO	
52 JUCHITLAN	SIERRA DE AMULA	FRITEI
53 LA BARCA	CIENEGA	OK

La simbología utilizada en la tabla es: **PEN**: Pendiente; **OK**: Firma Convenio; **FRITEI**: Falta registro por el ITEI; **Cumple artículos 13 y 17**: Cumple con los artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco; **Portal Internet**: significa que efectivamente el Ayuntamiento tiene su portal de Internet; **Avance**: El avance es la sumatoria de los valores descritos en la tabla 2 valores de contenido de este ensayo; **Región**: es de acuerdo a la clasificación otorgada por la Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. El análisis se efectuó tomando como muestra de la investigación en las Websites de los Ayuntamientos el día 13 de abril de 2009.

Enlace Infomex	Cumple artículos 13 y 17	Portal internet	Avance
		NO	0
SI	SI		100.00
		NO	0
		NO	0
NO	NO		33.33
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
		NO	0.00
		NO	0.00
NO	SI		66.66
		NO	0.00
NO	SI	SI	48.33
		NO	0.00
SI	SI		100.00
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
SI	NO		66.66
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
NO	SI	SI	48.33
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
NO	NO		33.33

	Ayuntamiento	Región	Convenio
54	LA HUERTA	COSTA SUR	FRITEI
55	LA MANZANILLA DE LA PAZ	SURESTE	
56	LAGOS DE MORENO	ALTOS NORTE	OK
57	MAGDALENA	VALLES	
58	MASCOTA	SIERRA OCCIDENTAL	OK
59	MAZAMITLA	SURESTE	
60	MEXTICACAN	ALTOS SUR	FRITEI
61	MEZQUITIC	NORTE	
62	MIXTLAN	SIERRA OCCIDENTAL	
63	OCOTLAN	CIENEGA	OK
64	OJUELOS DE JALISCO	ALTOS NORTE	FRITEI
65	PIHUAMO	SURESTE	
66	PONCITLAN	CIENEGA	PEN
67	PUERTO VALLARTA	COSTA NORTE	FRITEI
68	QUITUPAN	SURESTE	
69	SAN CRISTOBAL DE LA BARRANCA	CENTRO	
70	SAN DIEGO DE ALEJANDRIA	ALTOS NORTE	
71	SAN GABRIEL	SUR	
72	SAN IGNACIO CERRO GORDO	ALTOS SUR	FRITEI
73	SAN JUAN DE LOS LAGOS	ALTOS NORTE	PEN
74	SAN JUANITO DE ESCOBEDO	VALLES	PEN
75	SAN JULIAN	ALTOS SUR	OK
76	SAN MARCOS	VALLES	PEN
77	SAN MARTIN DE BOLAÑOS	NORTE	
78	SAN MARTIN HIDALGO	VALLES	FRITEI
79	SAN MIGUEL EL ALTO	ALTOS SUR	PEN
80	SAN SEBASTIAN DEL OESTE	SIERRA OCCIDENTAL	
81	SANTA MARIA DE LOS ANGELES	NORTE	FRITEI

La simbología utilizada en la tabla es: **PEN**: Pendiente; **OK**: Firma Convenio; **FRITEI**: Falta registro por el ITEI; **Cumple artículos 13 y 17**: Cumple con los artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco; **Portal Internet**: significa que efectivamente el Ayuntamiento tiene su portal de Internet; **Avance**: El avance es la sumatoria de los valores descritos en la tabla 2 valores de contenido de este ensayo; **Región**: es de acuerdo a la clasificación otorgada por la Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. El análisis se efectuó tomando como muestra de la investigación en las Websites de los Ayuntamientos el día 13 de abril de 2009.

Enlace Infomex	Cumple artículos 13 y 17	Portal internet	Avance
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
SI	SI		100.00
		NO	0.00
NO	SI		66.66
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
		NO	0.00
NO	SI		66.66
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
NO	SI	SI	48.33
		NO	0.00
		NO	0.00
		NO	0.00
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
NO	NO		33.33
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00

	Ayuntamiento	Región	Convenio
82	SANTA MARIA DEL ORO	SURESTE	
83	SAYULA	SUR	
84	TALA	VALLES	FRITEI
85	TALPA DE ALLENDE	SIERRA OCCIDENTAL	PEN
86	TAMAZULA DE GORDIANO	SURESTE	OK
87	TAPALPA	SUR	FRITEI
88	TECALITLAN	SURESTE	FRITEI
89	TECOLOTLAN	SIERRA DE AMULA	PEN
90	TECHALUTA DE MONTENEGRO	SUR	
91	TENAMAXTLAN	SIERRA DE AMULA	
92	TEOCALTICHE	ALTOS NORTE	PEN
93	TEOCUITATLAN DE CORONA	SUR	
94	TEPATITLAN DE MORELOS	ALTOS SUR	OK
95	TEQUILA	VALLES	FRITEI
96	TEUCHITLAN	VALLES	
97	TIZAPAN EL ALTO	CIENEGA	PEN
98	TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	CENTRO	OK
99	TLAQUEPAQUE	CENTRO	OK
100	TOLIMAN	SUR	
101	TOMATLAN	COSTA NORTE	PEN
102	TONALA	CENTRO	OK
103	TONAYA	SIERRA DE AMULA	
104	TONILA	SUR	
105	TOTATICHE	NORTE	OK
106	TOTOTLAN	CIENEGA	FRITEI
107	TUXCACUESCO	SIERRA DE AMULA	
108	TUXCUECA	CIENEGA	
109	TUXPAN	SUR	OK

La simbología utilizada en la tabla es: **PEN**: Pendiente; **OK**: Firma Convenio; **FRITEI**: Falta registro por el ITEI; **Cumple artículos 13 y 17**: Cumple con los artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco; **Portal Internet**: significa que efectivamente el Ayuntamiento tiene su portal de Internet; **Avance**: El avance es la sumatoria de los valores descritos en la tabla 2 valores de contenido de este ensayo; **Región**: es de acuerdo a la clasificación otorgada por la Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. El análisis se efectuó tomando como muestra de la investigación en las Websites de los Ayuntamientos el día 13 de abril de 2009.

Enlace Infomex	Cumple artículos 13 y 17	Portal internet	Avance
		NO	0.00
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
SI	SI		100.00
NO	NO	SI	15.00
NO	SI	SI	48.33
		NO	0.00
		NO	0.00
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
SI	NO		66.66
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
		NO	0.00
NO	SI		66.66
SI	SI		100.00
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
SI	NO		66.66
		NO	0.00
		NO	0.00
NO	NO		33.33
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
		NO	0.00
NO	NO		0.00

	Ayuntamiento	Región	Convenio
110	UNION DE SAN ANTONIO	ALTOS NORTE	FRITEI
111	UNION DE TULA	SIERRA DE AMULA	OK
112	VALLE DE GUADALUPE	ALTOS SUR	PEN
113	VALLE DE JUAREZ	SURESTE	
114	VILLA CORONA	CENTRO	PEN
115	VILLA GUERRERO	NORTE	FRITEI
116	VILLA HIDALGO	ALTOS NORTE	FRITEI
117	VILLA PURIFICACION	COSTA SUR	PEN
118	YAHUALICA DE GONZALEZ GALLO	ALTOS SUR	PEN
119	ZACOALCO DE TORRES	SUR	OK
120	ZAPOTILTC	SUR	PEN
121	ZAPOPAN	CENTRO	OK
122	ZAPOTITLAN DE VADILLO	SUR	
123	ZAPOTLAN DEL REY	CIENEGA	PEN
124	ZAPOTLAN EL GRANDE	SUR	OK
125	ZAPOTLANEJO	CENTRO	OK

La simbología utilizada en la tabla es: **PEN**: Pendiente; **OK**: Firma Convenio; **FRITEI**: Falta registro por el ITEI; **Cumple artículos 13 y 17**: Cumple con los artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco; **Portal Internet**: significa que efectivamente el Ayuntamiento tiene su portal de Internet; **Avance**: El avance es la sumatoria de los valores descritos en la tabla 2 valores de contenido de este ensayo; **Región**: es de acuerdo a la clasificación otorgada por la Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. El análisis se efectuó tomando como muestra de la investigación en las Websites de los Ayuntamientos el día 13 de abril de 2009.

Enlace Infomex	Cumple artículos 13 y 17	Portal internet	Avance
NO	NO	SI	15.00
NO	NO		33.33
NO	NO	SI	15.00
		NO	0.00
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
NO	SI	SI	48.33
NO	NO	SI	15.00
NO	NO	SI	15.00
NO	NO		0.00
NO	NO	SI	15.00
SI	SI		100.00
		NO	0.00
		NO	0.00
SI	SI		100.00
SI	NO		66.66

Contenidos del derecho fundamental a la información pública en Nayarit

José Miguel Madero Estrada

Discurso del derecho a la información pública

La búsqueda y consolidación de la transparencia y el derecho de acceso a la información en nuestro país reflejaron inicialmente disfunciones y discordancias que afectaron el ejercicio del derecho fundamental, ya que la práctica en muchas de las entidades federativas fue coyuntural y no una política de estado.

Aparentemente las leyes locales respondieron a cierta lógica del federalismo, pues su diseño y contenido obedeció a las condiciones históricas, políticas, sociales, culturales y equívocamente a cuestiones presupuestales y financieras concretas de cada entidad federativa.

Incluyendo el derecho a la protección de los datos personales, la transparencia y el derecho a la información aparecieron como resultado de la voluntad política del gobierno, más que al ejercicio de un conjunto de derechos humanos positivados en la Constitución.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, gradualmente empezó a generarse un marco jurídico mejor diseñado para desarrollar ese derecho constitucional, sobre todo, para convertirlo en un discurso cotidiano y confiable.

Se tiene por sabido que el derecho a la información es la facultad que tiene todo individuo de recibir, acceder, investigar, buscar y difundir información. Como garantía fundamental, incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, la obtención de dichos documentos, la orientación de donde obtener la información que se solicita, así como la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla. Dada la universalidad de la actividad informativa, el derecho a la información supone el derecho a informar, a ser informado, y también el deber de informar a cargo del gobierno ¹.

Ahora bien, si nos ubicamos desde el portal burocrático donde se ven las rutinas asumidas por los funcionarios públicos en México, y por supuesto en las entidades federativas, el esquema de la transparencia y la rendición de cuentas ha significado un choque estrepitoso que revela patrones de conducta formados en el patrimonialismo y la opacidad.

Es bien cierto, sin embargo, que legislaciones de avanzada están abriendo las nuevas prácticas en la administración pública, pero en los estados de la República Mexicana han existido demasiadas resistencias. La transición a la era de la transparencia va a requerir una reforma integral del gobierno

¹ Las características del derecho a la información son: la facultad de recibir, investigar y difundir información; la información debe ser veraz, completa, objetiva, oportuna y asequible por igual a todos; es un derecho de toda persona que incide en su perfeccionamiento, sobre todo en la esfera social y en su capacidad para tomar decisiones y participar en la construcción democrática; en el ejercicio de este derecho están involucrados el estado, los medios de comunicación y los particulares; los entes públicos tienen el deber de facilitar el intercambio de información, así como garantizar el acceso a la misma. Tienen la obligación de proporcionar y poner a disposición de los particulares la información pública que transparente su gestión; los límites al derecho a la información son el respeto a la vida privada, a la paz pública, a la moral, afecte o dañe derechos de terceros, provoque algún delito, perturbe el orden público, comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; la información en poder del Estado es pública, atendiendo al principio de publicidad; el Estado puede no proporcionar o puede negar el acceso sólo a aquella información clasificada como reservada o confidencial; y la información, objeto o contenido del derecho, y del deber correlativo, no puede ser otra que aquella cuya naturaleza y calidad sea adecuada para satisfacer los intereses jurídicamente protegidos: la realización personal y social en la participación de los ciudadanos en la vida pública. Véase Juncon Esteban, María Alicia, *Breviarios Jurídicos, El derecho de Acceso a la Información: de la penumbra a la transparencia*; Porrúa, 2003, pp. 26-27.

y los municipios que privilegie la creación de entes autónomos especializados, procedimientos rápidos, utilización de tecnologías de la información y mejoramiento institucional de los archivos públicos.

Los tiempos modernos tienen como fundamento el pleno ejercicio de los derechos del individuo en la democracia. La democracia no puede ser exclusivamente un sistema de garantías institucionales, sino que ha llegado la hora de limitar el poder y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo humano. De ahí que la libertad de cada uno de nosotros sea precisamente el límite del poder público.

Esta nueva cultura entendida en la dimensión humanista del constitucionalismo tiene, en el artículo 6º de la Ley Fundamental y sus preceptos correlativos en las Constituciones locales, una veta por explorarse a favor de las personas. El discurso de la transparencia tiene que ceñirse decididamente en la preeminencia de los derechos del hombre, en la relación de colaboración e independencia entre poderes, en el derecho a vigilar a los políticos y administradores y en la eficacia de un sistema jurídico que haga prevalecer a la Constitución.

Estudio particular del contenido y alcance del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Nayarit

Incluyendo los antecedentes hasta su texto actual, el artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Nayarit, reconoce expresamente el conjunto de derechos fundamentales que el Estado garantiza a sus habitantes sea cual fuere su condición. Entre ellos se encuentra el derecho de acceso a la información

pública. Para efectos expositivos, el texto completo incluyendo las reformas a dicho numeral es el siguiente ²:

Artículo 7o.- El Estado garantiza a sus habitantes sea cual fuere su condición:

I.- La más estricta igualdad ante las leyes sin otras diferencias que las que resulten de la condición natural o jurídica de las personas.

II.- La protección y promoción del desarrollo de los valores de nuestras etnias indígenas, conforme a las bases y principios siguientes ³:

Nuestra composición étnica plural se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas y a los cuales les asiste el derecho a la libre determinación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, formas de gobierno tradicional, desarrollo, formas de expresión religiosa y artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural.

² Se encuentra en trámite de aprobación por el Constituyente Permanente del Estado de Nayarit, una adición a la fracción XI del artículo 7º constitucional, para incorporar un numeral 8, con el siguiente texto:

"XI.8.- Todo individuo tiene derecho a beneficiarse del progreso científico en el área de la medicina genómica, por tanto, el estado reconoce el vínculo existente entre el derecho a la protección de la salud y el derecho a la investigación y al desarrollo científico.

En la investigación en el área de las ciencias genómicas, deberán prevalecer los principios de dignidad humana, autonomía de la voluntad, respeto por la integridad física y psíquica, intimidad, confidencialidad, no discriminación e identidad genética; por tanto, queda prohibida cualquier práctica que atente contra estos principios, contra los derechos humanos o contra cualquier instrumento internacional que regule las ciencias geonómicas.

Todo individuo tiene derecho a conocer la información genómica personal y sus vínculos biológicos de parentesco, para tal efecto, la ley determinará los límites y modalidades mediante las pruebas científicas correspondientes.

Toda investigación biomédica se orientará preferentemente a aliviar las enfermedades y mejorar la salud."

³ El texto del artículo 7º permaneció muchos años sin modificaciones desde 1918. La primera reforma sucedió en la fracción II, por medio de la cual se establecieron los derechos de las etnias en dos etapas: una, mediante decreto del 18 de agosto de 1993, y una segunda reforma más tarde, con el decreto publicado el 17 de diciembre de 1995.

El desarrollo de sus lenguas y tradiciones, así como la impartición de la educación bilingüe estará protegido por la ley, la cual sancionará cualquier forma de discriminación.

Deberán participar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo educativo, productivo, económico, cultural o social que se relacionen con sus comunidades.

La ley regulará la eficacia de sus propios sistemas normativos, estableciendo procedimientos de convalidación. Los tribunales y jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas y la dignidad e igualdad de la mujer.

En los términos que la ley establezca, se preverán procedimientos simplificados y asistencia a los indígenas para que cuenten con un servicio eficiente del Registro Civil, así como de otras instituciones vinculadas con dichos servicios.

La ley protegerá la propiedad y posesión de sus tierras cualquiera que sea la modalidad de estas, así como los derechos individuales y colectivos de uso y aprovechamiento del agua y recursos naturales, asegurando la protección del medio ambiente.

Los derechos sociales que esta Constitución otorga a pueblos y comunidades indígenas, deberán ejercitarse de manera directa a través de sus autoridades o por los interesados mismos.

III.- La libertad de trasladarse o cambiar de residencia.

IV.- El derecho de propiedad y la libertad de disponer de ella en la forma y términos establecidos por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V.- La libertad de trabajar y disponer de los productos del trabajo, de acuerdo con las prescripciones que establecen las leyes relativas.

VI.- La libertad de cultos y creencias religiosas.

VII.- La libertad de externar el pensamiento sin más limitaciones que el respeto a la moral, a la vida privada, y a la paz pública.

VIII.- La libertad de asociarse o reunirse para cualquier objeto lícito, pero con las restricciones y prerrogativas a que se refiere el artículo 9 de la Constitución General de la República.

IX.- La seguridad pública como función del Estado y de los municipios en sus respectivas competencias señaladas por esta Constitución. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

El Estado y los municipios en los términos que la ley de la materia señale, establecerán un sistema de seguridad pública y se coordinarán con la Federación con ese fin ⁴.

X.- El derecho de acceso a la información pública y a la transparencia. La información en posesión de los entes públicos se regirá conforme a los principios de máxima publicidad y expedites, sin más limitaciones que las relativas a los datos personales o la información que sea declarada reservada o confidencial, en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá el organismo unitario encargado de garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuyo seno funcionará un consejo consultivo en los términos que disponga la ley.

Para proteger el derecho fundamental de acceso a la información, se establecen los siguientes criterios, principios y bases:

a. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, dependencia, entidad, órgano y organismo estatal y municipal, es pública y sólo podrá

⁴ Esta fracción fue adicionada al artículo 7º constitucional mediante decreto publicado en el Periódico Oficial el 26 de abril de 1996. Todavía no son incorporadas a dicho precepto las modificaciones al artículo 21 de nuestra Ley Fundamental que en materia de prevención e investigación de delitos e instituciones de seguridad fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2008.

ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad en los términos que fijen las leyes. En la interpretación y aplicación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

b. 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.

c. 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.

d. Los servicios para el acceso a la información serán gratuitos y de costo razonable en la reproducción de documentos. En toda solicitud de información que así se precise, deberá suplirse la deficiencia que hubiese en su formulación.

e. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Los procedimientos se sustanciarán ante el organismo garante cuyo funcionamiento será especializado e imparcial. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables para los sujetos obligados y contra ellas no procederá ningún recurso o medio de defensa.

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

g. 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.

h. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes ⁵.

XI.- Los derechos sociales que a continuación se enuncian ⁶:

1. Se reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano desde el momento de la fecundación natural o artificial y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural ⁷.

2.- Toda mujer y su producto tienen derecho a la atención médica gratuita durante el periodo de embarazo y el parto.

3.- Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a vivir y crecer en forma saludable y normal en un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental afectivo, moral y social, en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, así como a ser protegidos contra cualquier forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, o explotación, en condiciones de libertad, integridad y dignidad; por lo que las leyes que se promulguen para tal efecto, deben de atender al interés superior del menor.

4.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación.

El Estado y los municipios están obligados a impartir la educación básica y los padres de familia o tutores a enviar a sus hijos para que la reciban.

La educación que se imparta será integral, gratuita, laica, científica, democrática y fortalecerá la identidad nacional y local, impulsará la formación de valores y promoverá el desarrollo humano.

⁵ Los principios y bases del derecho de acceso a la información pública, a la transparencia y la protección de datos personales fueron adicionados al artículo 7º constitucional mediante decreto publicado el 17 de noviembre de 2007.

⁶ Reforma constitucional publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, el 28 de agosto de 2008.

⁷ Reforma constitucional publicada en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, el 06 de junio de 2009.

Corresponde al estado fortalecer y promover la educación inicial, media superior y superior.

En los planes y programas oficiales se promoverá la incorporación de contenidos regionales para difundir la cultura nacional y local así como la educación bilingüe e intercultural de los grupos étnicos de la entidad permitiendo el combate al rezago educativo.

Los alumnos de todos los niveles de educación impartida por el estado y los municipios tendrán derecho a un sistema de becas en los términos que disponga la ley.

El estado reconoce la ciencia y la tecnología, como bases fundamentales del desarrollo estatal. Toda persona tiene derecho al conocimiento científico y tecnológico, así como al respeto de su diversidad cultural y a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad.

5.- Los adultos mayores tienen derecho a una vida con calidad; a la protección de su patrimonio, salud, alimentación, a la asistencia y seguridad social y a la igualdad de oportunidades, la ley protegerá esos derechos, sin restricción alguna. Las autoridades garantizarán el derecho de acceso gratuito a los servicios de salud.

6.- El Estado garantizará la producción de alimentos, constituyéndose como áreas estratégicas del desarrollo la agricultura y el turismo.

7.- Los productores del campo, ganaderos y pescadores gozarán de un seguro de vida en los términos que disponga la Ley.

XII.- Los demás derechos a que se refiere el Título Primero, Capítulo I, de la Constitución General.

¿Cuál es el método empleado por el artículo 7º constitucional?
Si por método entendemos, en este caso, el orden con el que se dice una cosa, puede justipreciarse que el citado precepto constitucional tiene el mérito de concentrar por igual a todos los derechos fundamentales, ya sean de naturaleza individual,

social, colectiva o grupal. No es por cierto el método más recomendable pero al fin y al cabo se concreta a proporcionar una lista de derechos, generando obligaciones implícitas y algunas limitaciones, y luego, en la última fracción reconoce y adopta mediante remisión todos los demás derechos a que se refiere la Ley Fundamental del país.

Se parte del supuesto de que los Constituyentes locales utilizaron originalmente una fórmula mixta o compuesta al optar por un catálogo simple, cuyo contenido básico se relaciona con algunas garantías de libertad, reconociendo los demás derechos consagrados en la Constitución Federal que por ese motivo se adoptaron enunciativamente con igual fuerza preceptiva.

El artículo 7º constitucional permaneció sin modificación a lo largo de más de sesenta años, pero a partir de 1993 se fueron introduciendo gradualmente reformas en materia indígena, seguridad pública, transparencia y acceso a la información y derechos sociales ⁸.

Puede resultar criticable, desde el punto de vista técnico-jurídico, que un artículo concentre un bloque de derechos fundamentales tan diverso, haciéndolo parecer un cajón de sastre. Pero es así como originalmente fue planteado por el Constituyente siendo

⁸ Véase Madero Estrada, José Miguel, Constitución Política de Nayarit, origen y reforma 1918-1996, Compilación, UAN, pp. 8-10. En efecto, la Constitución local no desarrolló originalmente un capítulo de derechos sociales; lo hizo, a manera de bloque, a partir del 28 de agosto de 2008. Los derechos que existían anteriores a esa fecha fueron: a). El derecho de propiedad y la libertad de disponer de ella en la forma y términos establecidos por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b). La libertad de trabajar y disponer de los productos del trabajo, de acuerdo con las prescripciones que establecen las leyes relativas; c). Diversos derechos como los derechos indígenas, la función de seguridad pública y la educación, todos ellos contenidos en las fracciones II, IV, V y IX del artículo 7º y 136 de la Constitución, respectivamente. En virtud de que la última fracción del artículo 7º remite a lo dispuesto en el Título Primero, capítulo I De las Garantías Individuales, a que se refieren los artículos 1 al 29 de la Carta Magna, se deduce por remisión que los derechos sociales en materia educativa, propiedad de las tierras y aguas, salud, vivienda, medio ambiente, satisfactores a la niñez, derecho a la información, derechos de naturaleza procesal, entre otros derechos, tienen reconocimiento en la Constitución local y forman parte de ella.

un modelo que ha venido resultando funcional, aunque en el futuro requerirá establecerse un capítulo que comprenda una estructura normativa completa y desarrollada de los derechos fundamentales.

Ahora bien, la incorporación de un bloque de derechos sociales —que se suman a los ya existentes en el mismo artículo—, proporciona una serie de elementos que configuran los nuevos valores y principios del constitucionalismo nayarita moderno. Todos estos derechos tienen actualmente el riesgo de perder eficacia al carecerse de medios de control y defensa constitucional.

El encabezado del artículo 7º constitucional es digno de análisis porque enfatiza un deber constitucional a cargo del estado para garantizar a sus habitantes, sea cual fuere su condición, un conjunto de derechos enunciados. Si tenemos que *garantía* es todo aquello que se entrega o se promete con el fin de asegurar el cumplimiento o satisfacción de un requisito o una condición, el término empleado por el artículo 7º constitucional debe entender como una noción de derecho público que produce no solamente un reconocimiento, sino un orden o carga impuesta al estado para responder a una relación directa entre la autoridad y las personas, asegurándose a éstas en el pleno goce y disfrute de los derechos comprendidos en el catálogo correspondiente. Al tenor literal y al contenido jurídico de dicho concepto tal reconocimiento y orden impuesto, no debe entender de carácter absoluto, sino que están limitados por las circunstancias y modalidad a que se refiere cada módulo de esos derechos fundamentales, primero que tengan aplicación en el territorio del estado y segundo que sea en favor de sus habitantes.

¿A qué autoridades va dirigida la obligación de garantizar el goce de los derechos fundamentales? A todas las autoridades estatales y municipales en sus respectivas esferas de competencia. ¿A qué sujetos comprende el goce de esos derechos? Por tener la calidad de habitantes se entiende referida, conforme al artículo 6º de nuestra propia Constitución, a todas las personas, atendiendo la máxima de los principios de igualdad y universalidad resumidos en la frase “(...) *sea cual fuere su condición*”, es decir sean mexicanos, extranjeros, nayaritas, mayores de edad, menores de edad, residentes, vecinos, minorías sociales, visitantes o transeúntes. Todas las personas que se encuentren habitual o permanentemente en el territorio del estado de Nayarit, son los beneficiarios sujetos directos y con tal carácter podrán exigir el cumplimiento de la obligación expresa del estado de hacer que todas las autoridades garanticen (respeten y hagan efectivo) el ejercicio y goce de los distintos derechos a que se refiere el artículo 7º constitucional. En resumen, el criterio que asume el encabezado tampoco contraviene el principio contra la discriminación respecto del sexo, raza, edad, origen étnico o nacional, género, capacidades diferentes, religión, condición social o económica, condiciones de salud, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad y libertad de las personas, con lo que se ajusta a los principios señalados por la Ley Fundamental.

Derechos fundamentales y derecho a la información pública

Llamamos derechos fundamentales a un concepto que despliega los derechos subjetivos públicos para garantizar el ámbito mínimo de libertades que es necesario para lograr la vigencia de la dignidad de las personas. Despliega también un conjunto de valores o fines directivos para el Estado constitucional, en tanto que, por un lado, devienen en límites efectivos al ejercicio del poder público y, por el otro, en una serie de garantías básicas que van a convertirse en acciones positivas del poder público en favor de las personas cuya plena eficacia legitima precisamente al Estado ⁹.

Considerados como elementos esenciales, la existencia y reconocimiento de los derechos fundamentales en el texto constitucional va a garantizar un estatus de la persona frente a todo el ordenamiento jurídico y a la actuación de cualquier autoridad dentro de dicho ordenamiento ¹⁰.

Una de las cuestiones doctrinarias que se puntualiza es la definición, naturaleza y clasificación de los derechos fundamentales constitucionalizados, para evitar que su heterogeneidad confunda o no haga posible su adecuada tutela por las autoridades jurisdiccionales, lo cual constituye indudablemente una de las preocupaciones más importantes del Estado constitucional.

⁹ La doctrina habla de varias generaciones de derechos humanos: la 1ª compuesta por los derechos civiles y políticos (libertad, seguridad, igualdad y acceso a los cargos públicos); la 2ª integrada por los derechos económicos, sociales y culturales; y la 3ª generación formada por los "nuevos derechos" (protección al medio ambiente, acceso a la información, protección de datos personales). Véase Valladolid Zeta, Víctor, *Introducción al Derecho Constitucional*, Edit. Jurídica Grijley, Perú, 2007, p. 125.

¹⁰ Natarén Nandayapa, Carlos F., *La tutela de los derechos de los Derechos Fundamentales de naturaleza procesal. En torno a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, p. 3 y ss.

Los doctrinistas no dudan en afirmar que el conjunto de derechos fundamentales se caracteriza por su inclusión en la norma constitucional, ubicándose específicamente en la parte dogmática. Por su condición constitucional, los derechos fundamentales preexisten a la acción del legislador ordinario, debiendo ser reconocidos por cualquier órgano jurisdiccional como una realidad jurídica a partir de su vigencia en la Constitución ¹¹.

Sin embargo, como cada uno de los derechos fundamentales debe tener un desarrollo propio para garantizar una adecuada defensa constitucional, frente a cualquier transgresión de que puedan ser objeto, es necesario que tales derechos creados directamente por la Constitución sean desarrollados a través de las leyes.

Al ser considerados como derechos básicos devienen en un conjunto de valores o fines, por lo que lo primero que debe ser aclarado son las categorías “*derechos fundamentales*” y “*derechos humanos*”, que por supuesto no son equivalentes, ya que los primeros se identifican como un conjunto de derechos humanos que son expresamente recogidos en la Constitución, es decir positivados en la norma suprema. La positivización se refleja no sólo en su debida incorporación al texto constitucional, sino también al quedar dotados de un conjunto de garantías para tutelarse de manera eficaz. En cambio, el concepto “*derechos humanos*” se refiere a una serie de valores y principios fundamentales como la dignidad, la igualdad y la libertad que corresponde al ser humano por su existencia. Estos valores

¹¹ Carbonell, Miguel, Los derechos fundamentales en México, UNAM, Porrúa y CNDH, 2006, p. 2. Jiménez Campo, Javier, Derechos fundamentales, concepto y garantías, Trotta, 1999, pp. 17 y ss.

y principios son usualmente positivados en declaraciones, convenciones o pactos internacionales ¹².

Consecuentemente, la sola expresión de “*derechos fundamentales*” enuncia su propio concepto y ubica el lugar predominante que le corresponde dentro del sistema jurídico. Sin embargo, la noción alude a conceptos diversos y plurales dentro de los cuales se coincide en dos aspectos básicos: que son un conjunto de derechos primordiales que se encuentran garantizados por la Constitución y que gozan de una tutela institucional efectiva ¹³.

Suele inferirse que, por ello, la verdadera dimensión de su naturaleza jurídica es que su regulación y aplicación se lleva a cabo a partir de la norma constitucional. Los derechos fundamentales son, entonces, derechos de naturaleza constitucional cuya clasificación y distinción tiene una lectura diversa, a saber ¹⁴:

1. Por el tipo o naturaleza de derechos: Entre los que se encuentran los de libertad que delimitan e identifican el conjunto de libertades públicas que el Estado debe proteger (personal, asociación, expresión, información, reunión) y los de prestación en los cuales el poder público debe asegurar su plena efectividad (educación, salud).

¹² Concordamos con la opinión de Miguel Carbonell cuando sostiene que los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados, op. cit. p. 9.

¹³ Es significativo que las Constituciones democráticas lleguen a reconocer en un mismo sistema de derechos fundamentales, tanto a los derechos de las personas como los propios catálogos de derechos humanos.

¹⁴ López Guerra, Luis, Espín, Eduardo, et al, *Manuales Derecho Constitucional*, V. I El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos, 5ª ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pp. 144 y ss.

2. *Por su contenido material*: Esta clasificación presenta diversas escalas. La primera es el conjunto de derechos correspondientes al ámbito de las libertades personales (derecho a la vida, a la intimidad); el segundo nivel es en el cual los ciudadanos plantean exigencias al Estado (derechos procesales); la tercera escala ubica a los ciudadanos en la exigencia de respeto a sus derechos políticos (sufragio, asociación); a su vez, la cuarta escala traduce una serie de reconocimientos a los derechos de carácter económico, social y cultural (salud, educación, vivienda).

De igual forma, a los derechos fundamentales suele atribuírseles una doble función: la que poseen como derechos subjetivos que garantizan un determinado estatus jurídico o de libertades de las personas, y otra función que configura un marco más general de la convivencia humana, proclamando el derecho a la educación, la salud, el trabajo o la vivienda.

Como escribe Antonio E. Pérez Luño:

“De cuanto hasta aquí se ha expuesto se desprende que los derechos fundamentales han sido fruto de una doble confluencia: a) De un lado, suponen el encuentro entre la tradición filosófica humanista, representada prioritariamente por el iusnaturalismo de orientación democrática, con las técnicas de positivización y protección reforzada de las libertades propias del movimiento constitucionalista, encuentro que se plasma en el Estado de Derecho; b) De otro lado, representan un punto de mediación y de síntesis entre las exigencias de las libertades tradicionales de signo individual, con el sistema de necesidades radicales de carácter económico, cultural y colectivo a cuya satisfacción y tutela se dirigen los derechos sociales”¹⁵.

¹⁵ Pérez Luño, Antonio E., Los derechos fundamentales, temas clave de la Constitución española, séptima edición, Tecnos, S. A. 1998, p. 43.

El estatuto constitucional de los derechos y libertades de las personas no solamente se limita a proteger la expresión concreta de integridad moral o dignidad, como son el derecho al desarrollo de la personalidad, al honor, la intimidad, la imagen, entre otros; tampoco se constriñe a defender la vida y la integridad física de las personas, sino que para fortuna de las instituciones constitucionales democráticas tienen cabida en dicho estatuto todas las expresiones plurales de derechos, como son los derechos civiles, los derechos políticos y por supuesto los derechos sociales o colectivos que tienen por objetivo responder a las expectativas del desarrollo democrático, la igualdad social y la justicia.

Así las cosas, hoy día nadie pone en tela de duda, que los derechos de la persona humana es la razón de ser de todo el ordenamiento jurídico. Desde el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como todos los convenios y Tratados Internacionales que México ha suscrito con la comunidad mundial, afirman positivamente el significado de la persona humana dentro de nuestra realidad jurídica estatal.

Se parte de la hipótesis de que sin información no existe pleno desarrollo de la persona humana porque la realidad de la naturaleza del hombre tiene una dimensión social por su relación con los demás y por la necesidad y capacidad racional de transmitir sus ideas y pensamientos que requieren un marco pertinente de garantías y libertades. Si estas garantías y libertades son negadas, se provoca un efecto negativo en esa capacidad de relación, afectándose por ende, sus realizaciones personales.

La libertad de información, en los términos como lo define la Declaración de los Derechos Humanos, encuentra significado dentro de un régimen democrático que ofrezca las garantías suficientes para el pleno desarrollo y ejercicio de este derecho.

En efecto, desde 1948 el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dispone lo siguiente:

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y 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.

Si bien todos los derechos fundamentales tienen una dimensión institucional, en el sistema de fuentes que deriva de dicha Declaración se desprende el derecho de atraerse información, incluye el acceso a los archivos, registros y documentos públicos ¹⁶. En consecuencia, es una facultad de las personas para recibir, acceder, investigar, buscar y difundir información (proporcionar información solicitada y ponerla a disposición sin mediar solicitud alguna) de tal manera que se ven involucrados varios sujetos de derecho: el estado, los municipios, cualquier ente que maneje o ejerza recursos públicos y, por supuesto, las personas, sean ciudadanos o no, o que se encuentre en cualquier lugar del mundo ¹⁷.

¹⁶ Cfr. Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México, en Derecho Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, UNAM, 2001, pp. 71 y ss. El mismo Doctor Carpizo, en otra obra, afirma: El derecho a la información de acuerdo con el artículo 19 de esa Declaración Universal, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, informar y ser informada, véase Algunas Reflexiones Constitucionales, UNAM, 2004, p. 29.

¹⁷ Los sujetos obligados a transparentar información en los portales de Internet, de acuerdo con los artículos 7º a 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, son: 1. El Poder Legislativo; 2. El Poder Ejecutivo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Ayuntamientos o Consejos Municipales; 5. La Administración Pública estatal y municipal, incluyendo a los organismos desconcentrados y descentralizados, las empresas de participación estatal y municipal, los fondos y fideicomisos públicos estatales o municipales; 6. Los organismos autónomos del Estado, incluyendo a las universidades públicas; 7. Los partidos

Agenda del derecho de acceso a la información pública en el Estado de Nayarit

Luego de varias interpretaciones jurisprudenciales y de las aportaciones que lograron realizar un grupo de ciudadanos agrupados en organizaciones civiles, el derecho de acceso a la información en México se incorpora a la agenda nacional al aprobarse la Ley Federal en el 2002, año a partir del cual se genera una primera generación de leyes estatales que regularon este derecho de forma heterogénea, obligando, entre otros factores, a llevar a cabo la adición integral al artículo 6° de la Ley Fundamental del país. La reforma constitucional federal de 20 de julio de 2007 en esta materia otorgó el plazo de un año para que las entidades federativas hicieran los cambios en su legislación, a partir de las bases y principios establecidos por el artículo 6° de la Ley Fundamental ¹⁸. Dentro de ese plazo se adiciona la Constitución local y se dicta una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit ¹⁹.

¿Cuáles son los aspectos más relevantes de la reforma nayarita? Al menos, los siguientes: [1]. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental; las personas no están obligadas a acreditar interés ni justificar la utilización de la información que soliciten. [2]. El principio de máxima publicidad como guía orientadora para interpretar y aplicar la norma en caso de duda razonable. [3]. La reserva temporal de la publicidad de

y agrupaciones políticas a través del Instituto Estatal Electoral y 8. Las personas físicas o jurídico-colectivas cuando, en el ejercicio de sus actividades, actúen en auxilio o colaboración de los entes públicos o ejerzan gasto público, reciban subsidio o subvención. En este caso, la información será proporcionada por el sujeto obligado que realizó la transferencia de recursos.

¹⁸ Cfr. Zaldivar, Ángel Trinidad, La transparencia y el acceso a la información pública como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 25 y ss.

¹⁹ La adición constitucional al artículo 7° fue publicada en el POE el 20 de noviembre de 2008. La LTAIP es publicada el 22 de diciembre de 2007 y entra en vigor el 1° de enero de 2008

cierta información por razones de interés público y seguridad que fijen las leyes, protegiendo así la vida privada y los datos personales ²⁰; fue un primer paso para que la autodeterminación informativa sea un bien jurídico constitucionalmente protegido ²¹. [4]. La creación de un organismo unitario con autonomía operativa, de gestión y decisión, especializado e imparcial, sus resoluciones son definitivas e inatacables para los sujetos obligados y contra ellas no procederá ningún recurso o medio de defensa ²². [5]. El principio de acceso a la información sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización,

²⁰ El artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, estatuye: "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio, su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

²¹ El primero de junio de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 16 de la Constitución que incorpora un párrafo segundo que señala que: Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. Esta reforma es mucho más significativa por muchas razones, principalmente porque se incluye dentro del artículo 16, cuyo encabezado señala: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento." Mediante la nueva disposición se reconoce los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, así como los principios en los que se basará el sistema. Puede considerarse un derecho de tercera generación. La primera generación de derechos civiles y políticos, seguidos de la segunda generación de derechos sociales y culturales, para llegar a una tercera generación de derechos de los pueblos o la solidaridad. Son derechos colectivos o comunitarios (por ejemplo, derecho a la autodeterminación, a la paz, al desarrollo, a la democracia, a la integración, a recibir y producir información equitativamente, al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, etc., y son, además, derechos que por un lado implica una defensa frente al Estado y, por otro, se pueden demandar ante el mismo.

²² Se ha criticado acremente por algunos sectores que la integración unitaria o monista, deja al organismo a merced de los intereses políticos, principalmente del Ejecutivo local, disminuyendo la eficacia de sus decisiones. La imputación de ese tipo de argumentos tendría en todo caso que comprobarse objetivamente no solamente por la actuación oficial del titular del organismo, sino evaluando la estadística de resoluciones y demás actos emitidos, pues de otra forma puede incurrirse en una idea equivocada o simplemente voluntarista. El cambio de un organismo compuesto por tres comisionados al de un presidente con funciones unitarias en materia procesal, fue una decisión política del Constituyente que tuvo su justificación porque la anterior Comisión no venía funcionando de manera adecuada. El actual organismo unitario cuenta también con un Consejo Consultivo que la misma ley crea para atemperar y controlar, en materia financiera y administrativa, las funciones del presidente del Instituto de Transparencia. Sin negar que sea preferible la existencia de un organismo colegiado, el hecho concreto es que cada entidad federativa ha venido ensayando diversas formas para la integración y funcionamiento de los órganos garantes de transparencia e información. Puede afirmarse, ponderadamente, que todos los modelos implementados por las legislaciones estatales, responden también a necesidades y perspectivas específicas. Lo que se busca es que cada cual funcione en beneficio de un régimen de instituciones y que actúe como un verdadero órgano garante de control ciudadano refractario a intereses político-partidistas o de gobierno.

incluyendo a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. [6]. Acceso gratuito a la información pública con un costo razonable en su reproducción. [7]. Suplencia de la deficiencia de cualquier solicitud de información. [8]. La obligación de todas las autoridades estatales y municipales para documentar los actos de su competencia, llevar la publicidad de los documentos y registros dentro del territorio estatal y generar información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos ²³. [9]. La responsabilidad de los sujetos obligados de preservar los documentos en archivos administrativos actualizados. [10]. La obligación de las autoridades y otros sujetos de publicar en Internet información fundamental. [11]. La obligación de publicar los recursos públicos que se entreguen a personas físicas o jurídicas. [12]. La aplicación de sanciones administrativas a los funcionarios públicos como consecuencia de infracciones a la ley de transparencia.

Para un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de diversas maneras: participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite entonces que el ciudadano pueda controlar a la gestión pública, no sólo por medio de constatar la labor de los funcionarios y el cumplimiento de la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de pedir información y obtener una transparente rendición de cuentas.

²³ Con motivo de la reforma al artículo 134 de la Norma Fundamental, se agrega un elemento de rendición de cuentas a través de cual el presupuesto debe integrarse con base en resultados, lo que va a implicar que el ejercicio de recursos responda a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, mediante mecanismos de evaluación técnica.

En este marco se concreta el derecho a buscar y recibir información que al final de cuentas es un reconocimiento y garantía de un derecho fundamental: la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político permite que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones, combatir civilizadamente las ideas contrapuestas e incluso hasta ponderarlas.

Por eso, mediante el ejercicio de este derecho se establece un sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.

Sobre el autor

José Miguel Madero Estrada es Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.

Bibliografía

Carbonell, Miguel. Los derechos fundamentales en México, UNAM, Porrúa y CNDH, 2006.

Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto. El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México, en Derecho Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, UNAM, 2001.

Algunas Reflexiones Constitucionales, UNAM, 2004.

Natarén Nandayapan, Carlos F.. La tutela de los derechos de los Derechos Fundamentales de naturaleza procesal. En torno a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.

Jiménez Campo, Javier. Derechos fundamentales, concepto y garantías, Trotta, 1999.

Junco Esteban, María Alicia. Breviarios Jurídicos, El derecho de Acceso a la Información: de la penumbra a la transparencia; Porrúa, México 2003, pp. 26-27.

López Guerra, Luis y Espín, Eduardo. et al, Manuales Derecho Constitucional, V. I El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos, 5ª ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2002.

Madero Estrada, José Miguel. Constitución Política de Nayarit, origen y reforma 1918-1996, Compilación, UAN.

Pérez Luño, Antonio E.. Los derechos fundamentales, temas clave de la Constitución española, séptima edición, Tecnos, S. A. 1998.

Valladolid Zeta, Víctor. Introducción al Derecho Constitucional, Edit. Jurídica Grijley, Perú, 2007.

Zaldívar, Ángel Trinidad. La transparencia y el acceso a la información pública como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México 2006.

Transparencia, derecho a la información y protección de datos personales

Guillermo Muñoz Franco

Antecedentes

En diciembre de 2001 se aprobó la primera Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ), entrando en vigor al año siguiente, sin embargo; es hasta diciembre de 2004, con la primera reforma a esta Ley que contempla la creación de un órgano garante del derecho a la información, mismo que inicia sus trabajos oficialmente el 23 de septiembre de 2005.

Para este órgano garante, que recibió el nombre de Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), se conformó un Consejo inicial integrado por un Presidente, el señor Augusto Valencia López, y cuatro consejeros honoríficos, dos de los cuales son los señores Guillermo Muñoz Franco y Héctor Moreno Valencia, estarían en el cargo por tres años y otros dos consejeros, Héctor Ontiveros Delgadillo y Remberto Hernández Padilla que tendrían el encargo solamente por dos años.

En el 2007, se reforma la LTIPEJ reduciendo así el Consejo de cinco a tres integrantes, aprovechando que los consejeros honoríficos Héctor Ontiveros Delgadillo y Remberto Hernández Padilla terminaban su periodo el primero de julio de ese año. Posteriormente, en abril de 2008, el Congreso del Estado aprobó

la convocatoria para la elección de dos Consejeros Titulares y dos Suplentes. De esta convocatoria fuimos nombrados el Dr. José Guillermo García Murillo y el Dr. Guillermo Muñoz Franco, como Consejeros.

Durante estos cuatro años de trabajo del ITEI, ha habido aciertos, que han puesto al Instituto dentro de los órganos garantes del derecho a la información que marca la pauta a nivel nacional. Sin embargo, también existen áreas de oportunidad que necesitan fortalecerse y acciones que deben implementarse para enfrentar los retos y desafíos que se le plantean diariamente para lograr el cabal cumplimiento de la LTIPEJ.

A lo largo de este ensayo, describiré brevemente estas acciones, el cómo deben de implementarse y el por qué de su implementación.

Por una visión renovada

Se propone una renovación de la visión del Instituto. Si bien el ITEI es el órgano garante en la materia, no es solamente de éste de quien depende la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información; sino que estos tres aspectos corresponden en forma conjunta a los sujetos obligados y a la sociedad al ser obligación de los primeros, y derecho de los segundos. El ITEI es un instrumento que debe coadyuvar a que los sujetos obligados cumplan con las exigencias que la LTIPEJ les impone al tiempo que difunde el derecho de toda persona a conocer la información pública y a pedir cuentas a sus gobernantes.

Por lo anterior, esta nueva visión del ITEI debe de apostar a la vinculación con los sujetos obligados ya que el trabajo del Instituto tendría que orientarse no a exhibir, condenar o

sancionar; sino a lograr que la información pública llegue de manera oportuna a quien la solicite. Esto se logra capacitando a los sujetos obligados sobre sus deberes en la materia pero también facilitándoles herramientas de trabajo, experiencias exitosas de buenas prácticas y generando redes de colaboración que al final de cuentas efficienten el trabajo tanto de los sujetos obligados como del propio ITEI; pero que ante todo, tengan un impacto que beneficie al solicitante y que contribuya a la consolidación de la democracia en nuestro estado.

Entendiendo que los sujetos obligados están en todo el Estado y no sólo en la zona metropolitana de Guadalajara, se ha trabajado por generar acercamientos y trabajo conjunto en particular con los Ayuntamientos. Por ello, reconociendo la importancia de generar vínculos de colaboración con uno de los principales actores de la transparencia en el Estado y a partir del establecimiento del trabajo por Comisiones del Consejo del ITEI, aprobado el pasado 4 de agosto de 2008. A través de la Comisión de Capacitación, Vinculación y Difusión se han llevado a cabo diversos acercamientos con los sujetos obligados para capacitar y sensibilizar a los servidores públicos sobre el tema. Mediante la participación en eventos y la impartición de conferencias, se ha capacitado a funcionarios de diversos Ayuntamientos, de la Ribera de Chapala, Tonalá; Tepatitlán de Morelos y Zapotlán el Grande.

Por una difusión integral

A pesar del avance en el tema de la transparencia, los ciudadanos en general todavía carecen de conocimiento claro y de incidencia a este respecto. En ello radica la importancia de difundir este tema a través de todos los medios disponibles. De buscar espacios que reditúen en conocimiento para la sociedad. En este sentido, me permito citar la columna quincenal que

escribo para el periódico *La Jornada Jalisco*, en cuyo espacio se difunden temas de interés relativos a la transparencia sin que genere costo para el ITEI.

En esta misma línea, que corresponde a la sociedad, es preciso generar un nuevo esquema de difusión y capacitación sobre este derecho ciudadano. Durante estos cuatro años, se ha insistido en que a mayor cantidad de solicitudes de información, existe mayor transparencia, pero este es un indicador que determina, precisamente la ausencia de la transparencia o la falta de conocimiento de la sociedad en la materia.

Capacitación continua

Se requiere entonces de la implementación de un nuevo esquema de capacitación que promueva, más que las solicitudes de información, la consulta de la información publicada por los sujetos obligados. Esta propuesta de modelo, favorecerá que las personas accedan a la publicación de la información fundamental que los sujetos obligados actualizan oportunamente y dejaría a la solicitud de información como el último recurso de acceso a ella.

Partiendo de que, para que una persona consulte información pública, debe de tener un interés; ya sea porque le va a traer un beneficio personal (va a resolver un problema) o porque quiere conocer algún asunto. Se explicaría a las personas que tienen este derecho y que, además, les puede ser útil de diversas maneras. Posteriormente se les explicaría lo que la LTIPÉJ contempla como información fundamental, que es toda aquella que debe estar disponible sin que para ello medie una solicitud de información.

Sabemos que la LTIPEJ, es de las leyes que cuenta con un detallado y exhaustivo catálogo de información fundamental. Sin embargo, a pesar de que la reforma a la Ley se hizo hace cuatro años y que hay mucha información publicada por los sujetos obligados, los titulares de las *Unidades de Transparencia* continúan atendiendo solicitudes de información respecto de datos que están clasificados como información fundamental y, por tanto, publicados. Por ello no considero adecuado incentivar las solicitudes de información sin que antes el solicitante se haya asegurado de que la información que requiere no está publicada; lo anterior por dos razones: primero, porque se invierte tiempo y trabajo de las *Unidades de Transparencia* en atender este tipo de solicitudes en las que se termina orientando al solicitante donde puede encontrar la información; mientras que el solicitante recibe la respuesta hasta diez días ¹ después de la fecha en que la solicitó cuando, a través de una consulta simple, podría haberla obtenido en unos minutos; siendo así más oportuna.

A través de este modelo se reconoce que Jalisco cuenta con una Ley de avanzada que establece el deber de los sujetos obligados de la publicación oportuna de gran cantidad de información de interés para la sociedad; reconoce también el trabajo que cada sujeto obligado lleva a cabo para cumplimentar esta exigencia de la Ley además de que se acerca la información a la sociedad de manera tal que pueden acceder a ella de manera más oportuna y trae como beneficio la familiarización del solicitante con el lenguaje de los sujetos obligados además de que al conocer la información que está disponible se abre el espectro sobre el uso que puede hacer de ella y, en caso de que

¹ Esto debido a que la Ley establece en su artículo 72 que "Toda solicitud de acceso a la información deberá ser resuelta a más tardar en cinco días hábiles siguientes al de la recepción de la solicitud, sólo podrá fijarse un plazo adicional de cinco días hábiles"

lo requiera, sea capaz de elaborar una solicitud de información más clara y detallada que facilite el trabajo de las *Unidades de Transparencia* y le garantice una mejor respuesta.

Derecho de acceso a la información pública

Finalmente, una vez que el interesado haya accedido a la información de su interés sobre la toma de decisiones del gobierno, sociabilizará la información y junto con ella una opinión sustentada, ya sea buena o mala, respecto de la decisión en particular con lo que la información llegaría a otras personas que a su vez se formarían su propia opinión al respecto, con lo que se fortalece la democracia y el ejercicio del derecho a la información ya que este derecho no es limitativo al acceso de la información pública sino que contempla también la consulta, recepción, difusión, reproducción y publicación de la misma.

Así pues, con la implementación de este modelo estaríamos difundiendo este derecho fundamental, dando a conocer a la sociedad las distintas herramientas y caminos a través de los cuales pueden ejercerlo, promoviendo la Ley, reconociendo el trabajo que los sujetos obligados vienen realizando en la publicación de la información fundamental, fortaleciendo el interés de los ciudadanos en la información pública, favoreciendo la participación ciudadana, propiciando una profundización autodidacta de los ciudadanos en la materia, reduciendo el número de solicitudes de información, facilitando así que las solicitudes sean más precisas y fortaleciendo el esquema democrático estatal.

Trabajo colegiado

El ITEI ha celebrado diversos convenios en los que se compromete a capacitar a los ciudadanos en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública, explicándoles los beneficios de este derecho fundamental en la solución de los problemas cotidianos a la vez que se crean efectos multiplicadores para la difusión de este derecho. Convencido de que de esta manera se abre también una nueva relación entre gobierno y ciudadanos, ya que en la medida en que crezca la participación ciudadana en los asuntos públicos, ellos estarán contribuyendo al desarrollo de una sociedad más democrática y justa.

Vinculación con la sociedad y ONG's

A la par del trabajo con sociedad y sujetos obligados, es necesario generar esquemas de colaboración con otras instituciones u organismos para generar una estructura a través de la cual sea posible difundir el derecho a la información y promover la transparencia y la participación ciudadana. A este respecto, se pueden generar vínculos de manera particular con universidades que facilite la participación del ITEI en foros de discusión, conferencias, talleres, seminarios o actividades especialmente diseñadas para los estudiantes como son las *Jornadas Universitarias* que se han llevado a cabo en distintas casas de estudio desde el 2006.

Consciente del esfuerzo que se ha venido realizando en lo que respecta a los universitarios, y considerando que los jóvenes son los principales promotores de los cambios culturales, se han impartido diversas conferencias sobre transparencia y derecho a la información en múltiples escuelas secundarias, preparatorias, institutos tecnológicos y universidades.

La transparencia como parte del sector educativo

Sin embargo, estos esfuerzos podrían potencializarse si se lograra implementar el tema de la transparencia en el propio diseño curricular de los niveles de preparatoria y universidad como parte de la formación cívica aprovechando así la estructura educativa ya existente donde el papel del ITEI consistiría en capacitar al profesorado para la implementación de este tema, multiplicando así los alcances y beneficios de esta difusión y capacitación ².

Siguiendo en el rubro de colaboración, también es preciso generar acercamientos con instituciones de prestigio en el rubro de la investigación. Como bien se sabe, el ITEI no cuenta con el presupuesto suficiente para realizar investigaciones en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Cabe recordar que el Instituto ha sido criticado tanto por los medios de comunicación como por otros actores por mostrarse como juez y parte al momento de presentar estudios en la materia o evaluaciones de transparencia. Debido a esto se considera primordial generar acuerdos de colaboración con las instituciones que se dedican a realizar investigación para poder presentar trabajos serios, con rigor científico y que abonen al tema no sólo en el estado sino también en el país, siendo una aportación más del trabajo jalisciense.

Asimismo, se requiere generar una mejor vinculación con los otros órganos garantes del derecho a la información en el país, tanto con el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como con los organismos estatales.

² Además ésta es una obligación del Instituto establecida en el artículo 52 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco

En la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) tanto en la regional como en la nacional, este tipo de vinculación aporta al desarrollo de la materia con las experiencias de otros lugares que pueden ser aplicadas en el contexto local y, de la misma manera, es un foro en el que Jalisco expone su trabajo y aporta a través de su praxis.

Siguiendo en la línea de crear vínculos de colaboración, se considera que éste es el momento para que el ITEI busque acercamientos con organismos nacionales e internacionales ya que existen diversas organizaciones que hacen investigación en la materia, tienen publicaciones, redes sociales y que incluso pueden dar financiamientos para proyectos especiales. Mientras que el ITEI puede aprovechar sus redes, sus espacios y su interés para generar trabajos conjuntos que lleguen a más personas o colaborar en las investigaciones de diversas maneras como con apoyo de personal, sus instalaciones o la propia experiencia de sus servidores públicos.

Cultura archivística

El trabajo que debe hacerse en el interior del Estado, la Ley nos obliga a coadyuvar con el Comité Técnico de Documentación del Sistema Estatal de Documentación y Archivos Públicos en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos públicos, así como en la organización de los archivos de los sujetos obligados ³. En este sentido, considero que es fundamental resguardar todo tipo de documentos por parte de los sujetos obligados, como sabemos, la actividad de los servidores públicos sólo puede conocerse y

³ Artículo 46, fracción XX; Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco

evaluarse de manera efectiva, a través de la información que obra en ellos.

En el sector público, la correcta administración de archivos debe permitir, entre otras cosas, la localización de documentos desde su creación hasta su destino final; de tal forma que esté disponible para la propia dependencia. Desafortunadamente, la falta de cultura de un adecuado manejo de archivos y la deficiente organización de los mismos no permite su rápida localización ni promueve su conservación, lo que ha propiciado la pérdida y destrucción muchas veces intencionada, de información pública.

Los archivos son la fuente primordial para garantizar el derecho a la información, puesto que en ellos está contenida la información pública y, en la medida en que haya un manejo eficaz y una mejor conservación de éstos, se contribuirá a la consolidación de este derecho y a la transparencia. Dentro de este contexto, la organización y conservación de los archivos de toda estructura gubernamental, adquiere una gran importancia y el adecuado manejo de archivos se vuelve el principal compromiso con el derecho a la información.

Por lo tanto, la eficiencia y el pleno ejercicio del derecho a la información pública y la transparencia residen en la información con la que todos los servidores públicos trabajan diariamente. Es decir, la cultura de la transparencia debe ser un quehacer cotidiano, no una nueva carga burocrática. Es necesario sensibilizar a los servidores públicos sobre la importancia del buen manejo de documentos ya que cuidar un documento es deber de todos los que formamos parte de un sujeto obligado y desde nuestro trabajo cotidiano debemos tener el compromiso de salvaguardar el derecho de las personas a conocer la información pública.

Conclusión

Concluyendo, se trata de que éste nuevo periodo de gestión del ITEI, fortalezca su trabajo y reoriente hacia los sujetos obligados, un difusor y capacitador responsable del derecho de toda persona a la información pública y un colaborador de la sociedad para que ésta obtenga de manera veraz y oportuna la información pública que solicita, ya que sólo a través de la articulación, el compromiso y la cooperación de todos lograremos consolidar una verdadera cultura de la transparencia.

Reflexiones en torno a la Ley de Transparencia de Nayarit

Alfonso Nambo Caldera

Introducción

El primer día de enero de 2008 entró en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (LTAIPEN), abrogando su antecesora que estuvo vigente desde el año 2004.

En la delineación de la nueva LTAIPEN concurrieron algunos elementos del Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México, así como de la ley abrogada y, por supuesto, la reflexión y análisis del legislador nayarita.

Objetivamente, se puede decir que se trata de una Ley con avances importantes y podría decirse que hasta novedosos en aspectos tales como integración de la norma; funcionamiento del órgano garante de la transparencia; conciliación; amplitud de los supuestos de procedencia del recurso de revisión, su desechamiento y causas de sobreseimiento; delimitación de pruebas en el recurso; delimitación de responsabilidades por su naturaleza, sanciones y pautas para la individualización administrativa de las mismas.

Empero, la riqueza casuística siempre estará presente y, como es de suponerse, la aplicación de la LTAIPEN, durante poco

más de un año, ha puesto al descubierto algunas circunstancias que conviene analizar.

Desde la perspectiva del que escribe, la LTAIPEN precisa ser objeto de discusiones legislativas en aquello que concierne a la ratificación del recurso de revisión que se interpone vía Internet, los agravios, la impugnación de actos intraprocesales, los alegatos y las sanciones extensivas.

Y, precisamente, a justificar ese aserto desde el punto de vista argumental se destinan los siguientes apartados.

El recurso de revisión interpuesto vía Internet

En términos del artículo 72 de la nueva LTAIPEN, promulgada el 19 de diciembre de 2007, el recurso de revisión se puede interponer en forma escrita libre, a través de los formatos que al efecto proporcione el Instituto o vía Internet.

Entre otros requisitos, acorde con la fracción I del mencionado precepto, el escrito impugnatorio debe presentar nombre y firma del disconforme y, en su caso, el de su representante legal o mandatario, así como del tercero interesado si lo hay.

La exigencia de la firma, según el texto del numérico en cita, puede ser dispensada cuando el recurso se interponga vía Internet. Empero, en caso de considerarlo necesario, el Instituto podrá requerir la ratificación correspondiente.

Pues bien, el mencionado artículo, cuyo precedente inmediato es el artículo 91 del Reglamento de la abrogada Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, motiva diversas reflexiones que a continuación se comparten.

En principio, es correcto que los requisitos del escrito por virtud del cual se interpone el recurso de revisión, se establezcan en la LTAIPEN y no en su reglamento, como otrora sucedía.

En realidad, en la abrogada LTAIPEN no existía algún principio normativo para que en el reglamento respectivo se pudieran normar las exigencias formales del recurso de revisión.

Sin embargo, el nuevo escenario normativo para la interposición del recurso de revisión no es del todo elogiable, pues se advierten algunas inconsistencias.

Si la exigencia de la firma *puede* ser dispensada cuando el recurso se interponga vía Internet, se recurre a un razonamiento válido en derecho para establecer, a *contrario sensu*, que cuando el recurso no se interponga por esa vía, la firma no puede ser dispensada.

Llama la atención sin embargo que, en una atribución inherente al Instituto Estatal de Transparencia, la dispensa de la firma sea potestativa cuando el recurso se interponga vía Internet. Esto quiere decir que al redactar el referido precepto, el legislador previó la posibilidad de que el escrito correspondiente estuviera autorizado con una firma electrónica o bien que se presentara digitalizado.

En el primer caso, se está ante un supuesto sumamente pretencioso y aunque materialmente posible, insuficientemente normado. El segundo, con mayor viabilidad, también está inacabado en cuanto a su regulación. Al final, sin firma, con firma electrónica o con firma en el contexto de un escrito digitalizado, el Instituto de Transparencia puede exigir la ratificación del escrito impugnatorio, siempre que lo considere necesario.

La pregunta es: ¿Cuál es el referente objetivo de esa necesidad? En principio, como todo acto de autoridad, el auto que exija la ratificación del escrito de interposición del recurso, debe respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica que preconiza el artículo 16 de la Constitución Mexicana, traducidas en la obligación de fundar y motivar el acto motivo de molestia.

Ciertamente, la exigencia de ratificar el escrito impugnatorio es una atribución potestativa, pero no menos cierto es que esa facultad no es omnímoda. Es decir, el Instituto debe invocar las razones y fundamentos mediante los cuales llegue a la conclusión de que hay necesidad de ratificar el mencionado ocurso.

En su caso, incluso, podría restarse importancia al hecho de que el requerimiento por la ratificación no se encuentre debidamente fundado y motivado. Sin embargo, tal requerimiento puede tener implicaciones de otro orden y es ahí donde se cuestiona la esencia de la fracción I del artículo 72 de la LTAIPEN.

El derecho de acceso a la información pública, reflejado en el artículo 6° de la Constitución Mexicana, está comprendido en la categoría de los derechos fundamentales de cuarta generación, o sea los derechos de la sociedad del conocimiento. Se trata de derechos derivados de la revolución tecnológica de finales del siglo XX y principios del siglo XXI. La incidencia de las tecnologías de la información y de la comunicación en su ejercicio es, pues, imprescindible. Luego, por antonomasia, los titulares del derecho subjetivo de acceso a la información son aquellos que se encuentran frente al monitor de su computadora, léase cualquier individuo de la aldea global. La excepción debieran ser, entonces, aquellos que pretenden y solicitan información en forma directa.

Según el artículo 1º de la LTAIPEN, ésta tiene por objeto garantizar a cualquier persona el acceso efectivo a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los entes públicos estatales y municipales, así como transparentar el ejercicio de la función pública.

En el mismo sentido, en el artículo 49 de la propia Ley, se estatuye que los procedimientos relativos al acceso a la información se regirán por los principios de máxima publicidad, simplicidad y rapidez, gratuidad y costo razonable de la reproducción, suplencia de las deficiencias de las solicitudes o quejas y auxilio y orientación a los particulares.

¿Qué significa esto? Atendiendo a la esencia del derecho de acceso a la información, resulta paradójica la existencia de una disposición como la que emana de la fracción I del artículo 72 de la LTAIPEN.

El hecho de hacer comparecer a un recurrente ante el Instituto de Transparencia para que ratifique su escrito de revisión, desvirtúa la esencia del derecho fundamental de acceso a la información pública porque le equipara, en su tratamiento y en cuanto a la forma de demandarlo, a los derechos de anteriores generaciones, en los que nada tenían que ver las tecnologías de la información y de la comunicación.

Luego, el imperativo que se viene comentando, en cierta medida hace nugatorio el derecho de acceso a la información, pues obliga al recurrente a comparecer y mostrarse, aunque su interés haya sido obtener la información a la distancia o permanecer en el anonimato, amparado en el artículo 6º de la propia Ley, en cuanto estipula que para ejercer ese derecho no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del

derecho de datos personales. Esto, evidentemente, se puede convertir en un medio de coerción para desistir en la pretensión informativa.

Pero además de lo anterior, se genera una antinomia entre los artículos 1º, 6º y 49 de la LTAIPEN, respecto de la fracción I del artículo 72 del propio ordenamiento legal, supuesto que la exigencia de ratificar el escrito de revisión interpuesto vía Internet no favorece el acceso efectivo a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los entes públicos estatales y municipales, así como transparentar el ejercicio de la función pública; soslaya los principios de máxima publicidad, simplicidad y rapidez, suplencia de las deficiencias de las solicitudes o quejas y auxilio y orientación a los particulares y desatiende la obligación de acreditar, salvo en el caso del derecho de datos personales, los derechos subjetivos, el interés legítimo o las razones que motiven el pedimento.

Así, independientemente de que la multicitada fracción I del artículo 72 de la LTAIPEN reclame imperiosamente una evaluación constitucional, en la vía del amparo, por ahora se puede establecer la necesidad de que el Instituto de Transparencia, como rector de la transparencia en el Estado de Nayarit, funde y motive adecuadamente sus requerimientos de que se ratifiquen los escritos por virtud de los cuales se interpone el recurso de revisión. Evidentemente, las razones que se aduzcan no deben contraponerse a la naturaleza del derecho de acceso a la información, al contenido de los artículos 6º constitucional, así como a las disposiciones emanadas de los diversos 1º, 6º y 49 de la Ley de Transparencia, porque en ese caso la fundamentación y la motivación, no serían las adecuadas.

Los agravios

El artículo 49 de la LTAIPEN, prevé que los procedimientos relativos al acceso a la información, como es el caso del recurso de revisión, se rigen por el principio de suplencia de las deficiencias de las solicitudes o quejas, entre otros.

Evidentemente, esa figura se entiende referida a los argumentos expuestos a modo de agravios, es decir, a la materia misma del recurso de revisión. Por tanto, debe considerarse que el órgano garante de la transparencia no puede libremente realizar el examen de la determinación recurrida, sino que debe hacerlo a partir de lo expresado en los conceptos de agravio. Es decir, sin la existencia de un mínimo razonamiento expresado en el recurso de revisión, o sea, sin la elemental causa de pedir, el Instituto no se encuentra en aptitud de resolver si en la emisión del acto recurrido se acataron o se desatendieron la normas que rigen en materia de transparencia, porque la suplencia de la queja deficiente es una institución procesal que si bien fue establecida con la finalidad de hacer prevalecer el principio de máxima publicidad, no deja de estar sujeta a los requisitos previstos al efecto, tanto en la Constitución Mexicana como en la propia LTAIPEN.

A partir de lo expuesto, se encuentra inconveniente que el artículo 72 de la LTAIPEN no establezca la exigencia de expresar conceptos de agravio, respecto de la determinación impugnada, en la medida que pudiera hacer creer al recurrente que no es necesario exponer en el recurso, cuando menos, la causa de pedir. Y si se actualizara ese supuesto, el Instituto enfrentaría imposibilidad para avocarse al estudio de la disconformidad.

La impugnación de actos intraprocesales

En términos generales, son formalidades esenciales del procedimiento los presupuestos que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos. Y según criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia 47/95, publicada en la página 133 del Tomo II, Diciembre de 1995, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, se traducen en los siguientes requisitos:

1. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
3. La oportunidad de alegar; y
4. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

De no respetarse estos requisitos, sostiene el máximo tribunal, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

En ese contexto, es dable afirmar que la LTAIPEN atiende a las formalidades esenciales del procedimiento, conforme al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues respecto del recurso de revisión prevé la exigencia de notificar el procedimiento y sus consecuencias, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finca la pretensión informativa *lato sensu*, la posibilidad de alegar y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Subsidiariamente, en su tesis LXXVI/2005, publicada en la página 299 del Tomo XXII, Agosto de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estatuyó que también constituye una formalidad esencial del procedimiento el principio de impugnación de las sentencias.

Así, en el caso de las resoluciones de fondo emitidas por el Instituto de Transparencia de Nayarit, es de advertirse que no se cumple con tal formalidad medular del procedimiento, pues la Ley respectiva no prevé algún recurso o medio de defensa ordinario, por virtud del cual esas determinaciones puedan ser modificadas o revocadas.

Ciertamente, el recurrente y, en su caso, el tercero interesado, pueden acudir al juicio de amparo indirecto con el objeto de solicitar la evaluación constitucional de las sentencias. Con ello se compensa la imposibilidad de controvertir, en vía ordinaria, la resolución que les haya causado alguna lesión jurídica.

En contraste, para el sujeto obligado el escenario es francamente desfavorable. Acorde con el artículo 85 de la LTAIPEN, las resoluciones del Instituto son definitivas e inatacables, contra ellas no procede recurso o medio de defensa ordinario ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit. Hasta aquí, bien podría decirse que dicho sujeto se encuentra en similitud de condiciones de impugnación que el recurrente y el tercero interesado. Sin embargo, la diferencia aparece en cuanto la autoridad administradora de la información pretende acudir al juicio de garantías. Sus posibilidades de impugnación están constreñidas al presupuesto del primer párrafo del artículo 9º de la Ley de Amparo, o sea que sólo puede reclamar las resoluciones de fondo del Instituto de Transparencia, cuando éstas afecten sus intereses patrimoniales. Luego, si su

pretensión es acudir a la controversia constitucional, el derecho de impugnar se encuentra limitado por la eventual actualización de un acto de invasión de esferas competenciales entre los órganos del Estado que derivan del sistema federal y del sistema de división de poderes, conforme a la fracción I del artículo 105 constitucional.

Siendo así, mientras el recurrente y tercero interesado pueden impugnar las violaciones procesales y las resoluciones de fondo ante Juez de Distrito, simultáneamente, aquellas como causa y éstas como efecto, el sujeto obligado sólo puede impugnar por razones de constitucionalidad; es decir, le está vedado impugnar por motivos de legalidad.

Con tales razones, se hace necesario que para la impugnación de los actos intraprocesales, en el contexto del recurso de revisión, la LTAIPEN prevea un recurso horizontal. Al final, no sólo las partes en el recurso de revisión se beneficiarán. El Instituto tendrá la posibilidad de regularizar el procedimiento cuando con sustento fuere requerido para ello y, por otra parte, en caso de que alguna de las partes ejerciera control constitucional respecto de la resolución de fondo, pudiera aducir consentimiento de los actos intraprocesales que no hubieran sido impugnados en su oportunidad.

Los alegatos

Ya se precisó que entre las formalidades esenciales del procedimiento, acorde con el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra la oportunidad de alegar.

Desde esa perspectiva, es claro que la LTAIPEN vigente, a diferencia de su antecesora, muestra un respeto irrestricto

por la garantía de audiencia, en la parte que concierne a los alegatos, pues mientras aquella no los previó, ésta estatuye en el primer párrafo de su artículo 75: *“Recibida la contestación o transcurrido el plazo para contestar el recurso, el Instituto dará vista a las partes con todo el expediente por un plazo de cinco días hábiles, durante los cuales podrán presentar alegatos por escrito”*.

Con todo y eso, conviene ponderar qué conviene más a los intereses del recurrente, si la celeridad del procedimiento o la posibilidad de alegar. En caso de preservarse la posibilidad de alegar, el disconforme debe sumar cinco días hábiles al plazo que lo separa del momento en que obtendrá la resolución de fondo y, en su caso, del momento en que alcanzará su pretensión informativa *lato sensu*. Luego, considerando la posibilidad de suprimir la figura de los alegatos en el trámite del recurso de revisión, es dable afirmar que se privilegiaría la celeridad del procedimiento y, contra lo que pudiera suponerse, no existe riesgo de algún reproche por inobservancia de la garantía de audiencia, porque los alegatos, según criterio reiterado de los tribunales de la Federación, el Pleno de la Corte inclusive, no forman parte de la *litis*.

Las sanciones extensivas

Con cierta asiduidad, el Instituto debe imponer sanciones al titular de la unidad de enlace y acceso a la información pública del sujeto obligado y hacerlas extensivas a los integrantes del comité de información o a quienes en forma directa administran la información afecta.

Es así, desde luego, porque en términos de los artículos 32 y 33 de la LTAIPEN el enlace viene a constituir el vínculo entre

los sujetos obligados y el Instituto, en el contexto del recurso de revisión. Es decir, los integrantes del comité de información y quienes en forma directa administran la información del interés del recurrente, no comparecen al recurso, porque éste se encuentra diseñado para que el enlace funja como delegado del sujeto obligado.

El conflicto aparece cuando se hace necesario sancionar a los integrantes del comité de información y a los administradores directos de ésta. Aprovechando el escenario normativo expuesto, éstos pueden incluso acudir al juicio de garantías para inconformarse con la imposición de sanciones, alegando inobservancia de la garantía de audiencia y no les falta razón.

El caso es que, en no pocas ocasiones, el enlace muestra disponibilidad para el cumplimiento de las resoluciones del Instituto, pero los integrantes del comité de información y los administradores directos de ella se resisten. Ante el Instituto es el enlace el que incumple y el que, por evidentes razones, resulta sancionado.

Ante la dificultad o poca practicidad de llamar al enlace, a los integrantes del comité de información y a los administradores directos de la misma, en forma conjunta, al trámite del recurso de revisión, es conveniente que la LTAIPEN establezca, como una obligación del enlace, la de acreditar fehacientemente ante el Instituto el haber gestionado correctamente la entrega de la información. Así, en caso de desatenderse el mandato del órgano garante de transparencia, se sancionará a quien realmente deba sancionarse.

Conclusiones

Tal como se conjeturó en la introducción, se hace necesario que el legislador nayarita se haga cargo de repensar la normativa atinente a las figuras procesales materia de estudio, en aras de dotar de mayor certeza jurídica a la LTAIPEN.

Por de pronto, las reflexiones expuestas pueden revestir utilidad para el mejoramiento de las legislaciones que presenten omisiones o defectos similares a los expuestos, aun cuando la realidad todavía no haya exigido soluciones para casos tan particulares. Después de todo, por su naturaleza, esos supuestos son de actualización muy probable.

Sobre el autor

Alfonso Nambo Caldera es Secretario Ejecutivo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit y Doctor en Derecho por la Universidad de Guadalajara y profesor de la Universidad Autónoma de Nayarit, en la que se desempeña como profesor de tiempo completo.

Bibliografía

a) Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
Actualizada a 2009.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1936)
Actualizada a 2009.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de
Nayarit (2008) Actualizada a 2009.

b) Jurisprudencia

Cd rom IUS 2009 Jurisprudencia y Tesis Aisladas, junio 1917-junio
2009, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

La transparencia como instrumento de ética pública para garantizar el buen gobierno en México

Ximena Puente de la Mora

Introducción

En México existen numerosos ejemplos que nos indican la lucha que ha tenido nuestro país por enfrentar con éxito los retos que nos presenta pertenecer a un país dentro de la sociedad del conocimiento, específicamente en lo que respecta a los instrumentos de ética pública a través del énfasis que desde el gobierno se le ha dado a temas tan importantes a nivel internacional como el tema de transparencia y acceso a la información, pero vamos a ver que el desarrollo de un solo apartado para garantizar la ética pública en una sociedad, no son suficientes para garantizar un buen gobierno y que debemos de considerar el cumplimiento de un verdadero estado de derecho como la participación ciudadana para hacer un verdadero y efectivo cambio en la sociedad.

Estado social y democrático de derecho en México

Esta denominación corresponde a una evolución del término *Estado Liberal* y Democrático, de tal manera que significa la incorporación de principios económicos, así como la inclusión de determinados derechos sociales y económicos que no se encontraban en el anterior modelo social.

Actualmente, el estado social y democrático de derecho se nos presenta como una pauta de organización y de estructuración muy reciente que está asumiendo el estado, que de alguna manera engloba y redimensiona los conceptos de *Estado de Derecho*, *Estado Democrático* y *Estado Social*. Sin embargo, como considera Nuñez (2002: 51) no sólo significa que a los derechos y libertades individuales del *Estado Liberal* se le agreguen una serie de derechos sociales y económicos, por el contrario, modifican también la propia consideración del Estado, que debe asumir un protagonismo desconocido, dándole un sentido dinámico que antes no tenía.

Así, en este orden de ideas, siguiendo a Nuñez, el Estado se obliga a conseguir para el ciudadano dos ámbitos de bienestar y seguridad que aunque en muchos casos se trate de ideas, son los ideales que una comunidad decide proponerse como los máximos objetivos de su ordenamiento jurídico. En este sentido, expresan la moral social vigente en un ámbito cultural y en un momento histórico determinados. Muestran pues un consenso en torno a esos objetivos considerados por el constituyente como prioritarios.

Los antecedentes del *Estado Social* y de *Derecho* los podemos encontrar en la Constitución Mexicana de 1917 y la Constitución alemana de Weimar de 1919, pues ambos textos posibilitaron el acceso al poder a las clases sociales diferentes a las que tradicionalmente se habían establecido.

Transparencia como instrumento de ética pública

Podemos considerar a la ética como el conjunto de principios y normas morales que regulan las actividades humanas de acuerdo a los principios de la recta razón, de tal manera que sienta el principio de todas las ciencias prácticas.

Así el concepto básico de ética se refiere al término *ethos*, que significa el carácter, el modo de ser a través de los actos y de los hábitos, la ética se convierte así en un control interno que el individuo ejerce sobre sí mismo. De aquí que la ética sea consubstancial al ser humano (que la pone en movimiento en su espacio de libertad, pues la ética solo opera a partir de las conductas voluntarias del individuo, por tal efecto, la ética rebasa las hipótesis normativas previstas como obligatorias en el aparato jurídico vigente (Villanueva, 2006: 283).

En México, ha revolucionado el concepto de ética exteriorizada hacia los funcionarios públicos, a través del concepto de transparencia y acceso a la información, dos términos estrechamente vinculados con el término de derecho a la información, por lo tanto podemos iniciar este apartado con la aclaración de que el derecho a la información en sentido amplio y como garantía fundamental comprende, de acuerdo al posicionamiento de Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva tres aspectos básicos a saber: (Villanueva, 2001: 7)

1. El derecho a atraerse de información. Incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

2. El derecho a informar. Comprende las libertades de expresión y de imprenta y el de constitución de sociedades y empresas informativas.
3. El derecho a ser informado. Incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa, y con carácter universal, sin exclusión alguna.

El derecho a la información constituye un derecho subjetivo público cuyo titular es la persona y el sujeto pasivo o el sujeto obligado es el Estado, García Murillo señala que este concepto comprende un aspecto amplio , ya que se encuentran tanto los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir), los tipos (hechos, noticias, datos, ideas), los ámbitos (individual, colectivo, nacional e internacional, así como las funciones (recibir datos, información y contexto para entender las instituciones y poder actuar).

La información entonces, de acuerdo con Stein Velasco, José Luis, se convierte en *“una necesidad para toda la sociedad democrática y condición indispensable para el correcto y debido ejercicio democrático... la información permite a una sociedad conocer, debatir y pronunciarse sobre las acciones de un gobierno. Sin los anteriores elementos un gobierno carece de la permanente base para construir su legitimidad”* Stein, 2005: 132).

Por lo tanto este es un tema que le interesa a todo el Estado tanto autoridades como ciudadanos, como parte de un proceso continuo de legitimación en la que éstos últimos adquieren un papel predominante de exigir no sólo que existan medidas legales para garantizar este derecho, sino que estas medidas se hagan efectivas en la vida cotidiana, a fin de poder obtener información y que ésta sea veraz, objetiva y oportuna.

Así dentro de este esquema de derecho a la información, en el que las autoridades tienen diversas obligaciones con los ciudadanos y las personas en general, son los mismos individuos que tienen sus diferentes responsabilidades, independientemente de la actividad que realicen.

Así las cosas, el tema que trataremos posteriormente será un valor que debemos de considerar como predominante si pretendemos analizar la ética y la transparencia como instrumentos para llevar a cabo la materia señalada.

La dignidad humana y la ética como premisas del ser humano y de sus derechos fundamentales

Resulta interesante señalar que algunos autores conceptualizan la dignidad humana como algo originario, que deriva de la esencia misma del ser humano, otros señalan que viene de una tendencia social del hombre y otros más apuntan que es producto de las obligaciones derivadas del mismo pacto indispensable para la convivencia humana.

Este punto resulta relevante tratar puesto que la dignidad del hombre representa el vértice fundamental que soporta el edificio de los derechos humanos, ya que brinda una cohesión unitaria e interna que estos derechos tienen entre sí.

Dignidad y derechos se implican a tal grado que se intercambian mutuamente sin perder su propia fisonomía. El ser del hombre es lo que confirma su propia dignidad, como eje fundamental de los derechos humanos. *“Ser persona es un rango, una categoría que no tienen los demás seres irracionales. Esta presencia o superioridad del ser humano sobre los que carecen de razón*

es lo que se llama la dignidad de la persona humana” (Millán, 1962: 15).

La dignidad de la persona como valor único e incondicional que reconocemos en la existencia de todo individuo, no admite discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión, o cualquier otra característica o preferencia particular, es además independiente de la edad, inteligencia, salud mental o capacidades desarrolladas o manifestadas, así como la conducta y el comportamiento, es decir, es independiente de cualquier capacidad accesoria. La sola presencia del género humano es lo que origina un debate de respeto hacia la persona, sin que sea exigible ningún otro requisito.

Se puede considerar pues a la dignidad humana como un principio por el cual los hombres deben ser tratados de la misma forma, ya sean iguales o distintas sus decisiones, intenciones o manifestaciones de comportamiento. La dignidad humana no es una cosa, no es algo tangible, *“discutir la dignidad humana es discutir las relaciones humanas y no discutir las posesiones humanas, sean materiales o espirituales”* Galán, 1999: 101).

Derecho a la información como derecho fundamental. Reforma al artículo 6º constitucional

El derecho a la información lo vemos plasmado explícitamente desde el año 1977 con texto bastante breve y poco clarificador al enunciar: *“El derecho a la información será garantizado por el Estado”*, producto de una iniciativa presidencial del 5 de octubre de ese año, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la

libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “*Reforma Política*” y que consiste en que el Estado permita que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.

Con el alcance tan limitado que se le dio inicialmente a este derecho, el derecho a la información quedaba subsumido sólo al ámbito de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente en los medios electrónicos, la ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo a favor del gobernado, y posibilita que el gobernado reciba “*ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades*” siempre y cuando se expida una ley secundaria que establezca tal posibilidad (Villanueva, 2006, 144). Como se puede apreciar, en esta reforma constitucional solamente se enuncia el inicio de cierta protección legal, pero no se llega a concretar un alcance mayor que tenga repercusión real en el ciudadano.

Así mismo Miguel Carbonell lo clasifica dentro del capítulo de derechos de seguridad jurídica “*en virtud de que supone más un instrumento de certeza de derecho que el ejercicio de una libertad... no es una mera posibilidad de actuar libre de interferencias, sino que requiere de una serie de medidas de carácter positivo por parte del Estado e incluso de los particulares para poder realizarse*” (Carbonell, 2006: 581).

En este derecho el Estado tiene entonces un doble carácter; un carácter pasivo en el sentido de abstenerse de impedir la búsqueda de informaciones de los particulares. Así el derecho a la información señala Carbonell puede considerarse una especie de la más amplia libertad de expresión. El Estado tiene también un papel activo en la protección de este derecho en cuanto le corresponde garantizar la efectiva realización de

este derecho, y así posibilitar el acceso a la información por parte de cualquier interesado mediante distintos medios que pueden ser: la regulación específica en la materia que obligue a las autoridades a cumplir con este deber de proporcionar información (claro, siempre y cuando no sea reservada ni confidencial), de no obstaculizar el ejercicio de este derecho, y de promover, entre otros, una cultura de transparencia entre la población (Carbonell, 2006: 582).

A fin de poder analizar el camino de la reforma constitucional mexicana que incorpora específicamente el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, nos tenemos que remitir necesariamente a la publicación de la Ley Federal de Transparencia, que representa un avance significativo en materia de acceso a la información o “*transparencia*” gubernamental, puesto que anteriormente a su publicación, los gobiernos federales (y locales) tenían prácticamente una discrecionalidad casi absoluta respecto al manejo de toda su información, incluida la financiera (sueldos, destino de los recursos monetarios, utilización de los mismos) y la relativa a su propia organización (desde su organigrama, tipos de contrataciones, áreas de trabajo, entre otros).

Este logro del Gobierno Federal impulsado por el Presidente Vicente Fox no se debió a cuestiones fortuitas en la planeación gubernamental, sino a la necesidad que la ciudadanía y las organizaciones no gubernamentales advertían, a raíz de la discrecionalidad que se había manejado por las autoridades hasta esa fecha (IFAI, 2005: 9).

Así, en el 2002 se aprueba por unanimidad en el Congreso esta Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI), que incluye como objetivos primordiales transparentar la gestión pública mediante la difusión de la

información y favorecer la rendición de cuentas, otorgar a toda persona (no sólo a ciudadanos) la posibilidad de acceder a esta información mediante procedimientos sencillos y expeditos, mejorar la organización de la documentación, y también *“garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados”* para *“contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de Derecho”*.

A pesar de este esfuerzo legislativo tan importante, no tuvo la misma repercusión en todo el país, puesto que a partir de la fecha de publicación de la Ley Federal, en cuatro años hizo que las entidades federativas legislaran en la materia, dando por una parte un paso adelante con respecto al régimen del Estado mexicano en la rendición de cuentas; pero por el otro lado, se publicaron una variedad de legislaciones con un contenido muy diverso, puesto que existían distintas interpretaciones del sentido de la Ley. Lo que provocaba incluso situaciones de inseguridad jurídica por el nivel de protección para una misma información de acuerdo a la legislatura de cada Estado.

Entre las mismas divergencias que el mismo Instituto Federal de Acceso a la Información reconoce (IFAI, 2007: 46), a través de distintas evidencias, podemos mencionar los siguientes:

- Existían estados donde los organismos encargados de resolver las controversias en materia de acceso a la información no son especializados.
- Los plazos para resolver las controversias en materia de acceso a la información eran muy distintos, que iban de 5 días hábiles a 10 días naturales. En otros casos, ni siquiera se definían los tiempos exactos para la resolución de controversias.

- Algunas leyes estatales imponían requisitos al solicitante como mostrar alguna identificación, firmar o imprimir una huella digital en la solicitud de información, entorpeciendo con esto el verdadero sentido de la ley federal.
- En algunas entidades federativas se establecían que en materia política la información estaba disponible solamente para ciudadanos mexicanos de la entidad.

Esta situación se ponderó sobre todo en la llamada “*Declaración de Guadalajara*” suscrita por los gobernadores de los Estados de Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes, en donde se propone una reforma constitucional que plasme los mínimos de transparencia y acceso a la información que deben existir en todo el país, situación que se tradujo en una propuesta concreta de reforma constitucional a los que se sumaron los gobernadores de Veracruz y el Distrito Federal.

Después de un proceso democrático sin precedentes, en el que la Cámara de Diputados el 6 de marzo aprueba por unanimidad (1 abstención, 425 votos en total) y la Cámara de Senadores aprueba también por unanimidad el 24 de abril (111 votos, 0 abstenciones) y lo ratifican congresos de diferentes Estados de la República; finalmente el texto de la reforma al artículo 6º constitucional finalmente se publica el 20 de julio de 2007 en los siguientes términos:

Artículo 6º de la Constitución Mexicana

“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.

Principios éticos en la implementación del acceso a la información como categoría legal y ética de los ciudadanos mexicanos

La sociedad en todos los tiempos exige con más insistencia un comportamiento ético en todos los desempeños profesionales, especialmente en lo que se refiere a servidores públicos y esta modificación a nuestro máximo órgano legal, que establece una obligación de actuar con transparencia para todos los servidores públicos, en donde se prima también la rendición de cuentas, y se pondera también el principio de máxima publicidad.

En este orden de ideas, los principios éticos nos sirven como criterios básicos de carácter general que recogen las ideas morales y fundamentales que se deben de tomar en cuenta al centrarse específicamente en distintas actividades, especialmente las jurídicas o jurisdiccionales. Así según Guerrero (2008: 131).

Así pues podemos mencionar los principios básicos de la ética los siguientes:

- Autonomía. Cualidad que implica que el legislador no depende de ningún poder externo a su conciencia, sino sólo obedece a un dictado del buen juicio, que se forma a partir del estudio del expediente.
- Independencia. Implica esencialmente que la justicia no puede ni debe de estar supeditada a ningún tipo de influencia, ni injerencias, ni presiones mediáticas de los comunicadores.
- Imparcialidad. La cualidad que implica que las decisiones que tome un juzgador, sean producto de su prudente reflexión, sin tener más objetivo que la justicia.

En sus decisiones han pretendido influir los poderes político y económico, la prensa, los medios de comunicación social, los grupos sociales de presión, armados, minoritarios, mayoritarios, las élites de diversa configuración, etc.

- Prudencia. El juzgador debe poseer distintas virtudes que permitan que su labor sea adecuada, eficiente y eficaz.
- Discreción. Se refiere a la secrecía que debe tener el desarrollo personal de la actuación judicial.
- Probidad. Honradez. Una conducta proba es aquella que observa todas las exigencias morales de una conducta humana.
- Conocimiento pleno del caso. El juez debe conocer cabalmente los casos que se sometan a su decisión y analizará los pormenores y recovecos que tengan los expedientes para no pasarlos por alto al dictar sus resoluciones.

En esta función se deben de tomar en cuenta todos los matices y los pequeños detalles para atender plenamente la función jurisdiccional.

- Actuación expedita. El desempeño judicial está sujeto al tiempo y el espacio. En relación con la categoría temporal suele afirmarse que la justicia debe ser pronta, expedita, rápida y abierta a todos, de modo que si no es pronta, tampoco es justicia.

Por todos los principios que acabamos de mencionar anteriormente creemos importante señalar que se han establecido diversos modos de llevarlos a cabo entre éstos el camino que ha seguido el tema de transparencia y acceso a la información, desde la publicación de una Ley Federal, después la publicación de varias leyes estatales, de una reforma

constitucional al artículo 6º y otra más al artículo 16 para tratar de especificar todos estos valores específicamente en esta área.

Por lo tanto, podemos considerar que resultó amplísimo el contenido de una reforma constitucional en la que se pretende garantizar detalladamente el derecho de acceso a la información como derecho fundamental, debemos señalar que si consideramos a la norma fundamental como un instrumento donde se establecen mínimos indispensables que se pretenden garantizar y desarrollar en leyes, de entrada parece incluso excesivos los términos de esta reforma, como un intento de democratizar nuestro sistema a través de un detallado ordenamiento.

Se considera pues en nuestro país, que *“la información es el elemento fundamental del oxígeno de la democracia. Si los miembros de una sociedad no saben lo que ocurre en ella, si las acciones de los gobernantes se ocultan, entonces ellos no pueden participar en los asuntos y decisiones que son de su incumbencia, ni tampoco exigir una rendición de cuentas por aquellos responsables”*; (Stein, 2005: 101) la información entonces permite a una sociedad conocer, debatir y pronunciarse sobre las acciones de gobierno. Sin los anteriores elementos, un gobierno carece de la permanente base para construir su legitimidad. Por tanto, toda acción gubernamental en un sentido anterior conlleva a su propia deslegitimación. En este sentido, se establecieron también algunas disposiciones importantes en artículos transitorios las cuales vamos a considerar.

En el segundo de sus artículos transitorios, señala que *“La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su*

caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto. Lo anterior, con el objeto de armonizar y unificar el contenido de las diferentes legislaciones estatales”.

Por su parte, el artículo transitorio tercero establece también la obligatoriedad de que la federación, estados y municipios, deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor.

En este orden de ideas, el contenido del artículo tercero transitorio establece la obligatoriedad de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a que se refiere ese Decreto, poniendo para ello un plazo de dos años después de su entrada en vigor, es decir, el 20 de julio de 2009 ya deberíamos de contar en todo el país con estos sistemas electrónicos de consulta.

Debemos recordar que en México, un porcentaje mínimo de la población, se habla alrededor del 20% de la misma tiene acceso a Internet, por lo tanto en algunas dependencias no cuentan ni siquiera con páginas Web, y los que cuentan con ella no poseen sus documentos digitalizados, ni siquiera cumplen en muchas de ellas con los requisitos de publicidad de información pública que la misma Ley señala. En este apartado nuestro objetivo es poder acercarnos a los niveles de acceso a la información que garantizan otros países como Suecia donde afirman responder una solicitud de un documento digitalizado en menos de 24 horas (Ackemann, 2008: 6).

A pesar de ello, el 96% de las consultas de acceso a la información que recibe el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) se realiza a través de correo electrónico, siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Educación Pública, las dependencias con mayores solicitudes de información.

Ahora bien, el propósito de esta reforma constitucional como comentábamos anteriormente, es la democratización del Estado, que comprende diversas concepciones, de acuerdo a las diferentes etapas, puesto que este concepto ha evolucionado y se ha adaptado para responder a las distintas necesidades e incluso intereses a lo largo de la historia. En la sociedad contemporánea la democracia, la participación política y el combate a la corrupción son elementos indispensables para entender el mismo funcionamiento de la sociedad.

A pesar de la importante reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, según el último Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, publicado por Transparencia Mexicana, en el 2007, 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales y municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares, y se pagaron más de 27 mil millones de pesos de *“mordidas”* en servicios públicos por los hogares, en comparación de los 19 mil millones de pesos registrados en 2005.

Conclusiones

El propósito principal de abordar una reflexión ética es conseguir que los seres humanos adquieran un perfil moral, que modifique en el fondo a la persona, y que al mismo tiempo traspase los obstáculos y que se convierta en una pauta a seguir en su actividad cotidiana, es decir, en el ámbito personal, familiar, y por supuesto en el ejercicio de sus funciones.

En el sistema político mexicano los objetivos con esta reforma son claros: acabar con la cultura del ocultamiento de la información, para dar paso a la cultura de la transparencia y acceso a la información y por supuesto rendición de cuentas, para posibilitar que la justicia, es decir, dar a cada uno lo que le corresponde, sea no una mera aspiración sino una realidad.

El camino es bastante largo y no está exento de tropiezos, los índices de corrupción en nuestro país no nos dejan mentir, todavía tenemos índices altísimos que en nuestra valoración latinoamericana e internacional no nos convienen, esperemos que esta situación cambie y mejore también la confiabilidad de la ciudadanía con sus funcionarios de la administración pública.

Sobre el autor

Ximena Puente de la Mora es Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Bibliografía

Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, IFAI. 2008.

Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, Porrúa, CNDH. 2006.

Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto. "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.

García Murillo, José Guillermo. *Derecho a la Información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*, México, Universidad de Guadalajara. 2004.

IFAI. *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI. 2005.

IFAI. *Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, IFAI. 2007.

Núñez Rivero, Cayetano. *Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano*, Madrid, Editorial Universitas, S.A.. 2002.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, abril de 2000, tesis: P. LXI/2000.

Stein Velasco, José Luis F.. *Democracia y medios de comunicación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

Transparencia Mexicana, disponible en el sitio:
www.mexicotransparente.org.mx.

Villanueva, Ernesto. *Diccionario de Derecho a la Información*, México, Porrúa, UNAM. 2006.

Villanueva, Ernesto. Temas selectos de derecho a la información, México, Universidad Nacional Autónoma de México. 2004.

Zaragoza M., Edith. Ética y Derechos Humanos, México, IURE Editores. 2008.

**Derecho a la información:
valores y perspectivas**

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2009
en **Publicidad Express**

Privada Alfredo Santoscoy No. 387
Col. Santa Teresita C.P. 44600
Guadalajara, Jalisco, México
Tels. 3825 6448 y 3342 0762

El tiraje fue de 200 ejemplares