



# Caja de Cristal

Publicación Cuatrimestral de Transparencia y Acceso a la Información



## Contenido

### **Hacia un fortalecimiento de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública**

*Dr. Javier Rascado Pérez*

5

### **Nueve Años de Historia en el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco**

*Cynthia Patricia Cantero Pacheco*

13

### **Información Pública: ¿Qué es y para qué sirve?**

*Christian Laris Cutiño*

21

### **¿Era necesaria una reforma constitucional en materia de transparencia?**

*Francisco Javier González Vallejo  
y Rodrigo Alberto Reyes*

30

### **Retos y perspectivas ante la nueva reforma nacional de transparencia**

*Miguel Castillo Martínez*

49

### **Reforma Constitucional en materia de acceso a la información: retos y oportunidades para los órganos locales**

*José Rubén Alonso González*

53

#### **Caja de Cristal**

Publicación cuatrimestral

Número 1 / Año 1

ISSN en trámite

1,000 ejemplares

# Editorial

Siempre es reconfortante cuando un proyecto llega a ver la luz, después de sortear un buen número de obstáculos y más cuando se trata de proyectos de carácter académico tan poco explotados en nuestro País.

Caja de Cristal nace como un proyecto de largo alcance en donde la premisa es la calidad académica y la difusión científica en las materias de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información y Rendición de Cuentas, en algo que en el ITEI estamos convencidos que es necesario, diríamos indispensable, el hecho de que estas materias se aborden desde el punto de vista serio, reflexionado, con argumentos y bases metodológicas sólidas.

La coyuntura en el País después de la recientemente aprobada Reforma Constitucional en la materia que tendrá que desembocar en la promulgación de legislaciones generales en materia de Transparencia, Archivos y Protección de Datos Personales en Posesión de Entes Públicos, más su relativamente pronta aplicación en todo el territorio nacional, aunado a las adecuaciones que tendrán que hacer todas las legislaciones locales para armonizar estos derechos fundamentales, abren una perspectiva de análisis interesante, primero en el ámbito legislativo, segundo en la observancia de su aplicación y tercero en la evaluación del impacto de la mencionada reforma, con lo cual se abre un abanico inmenso de posibilidades de estudio académico ininterrumpido por parte de quienes nos dedicamos desde los órganos garantes, las universidades o la sociedad civil a este apasionante tema.

Por lo que tenemos la firme convicción de que este esfuerzo se convierta en el corto plazo en referencia bibliográfica en las materias que aborda, para esto contamos con la amplia experiencia de nuestro Comité Editorial a quienes aprovecho el espacio para agradecerles su invaluable y desinteresado apoyo para esta causa. Gracias al Dr. Jesús Gómez Fregoso, Augusto Chacón Benavides, Gabriel Torres Espinoza, Luis Miguel González Márquez y Ricardo Duarte Méndez.

De igual manera no puedo dejar pasar la parte primigenia de esta empresa, el incondicional apoyo de mi compañera Presidenta Cynthia Patricia Cantero Pacheco que desde que se propuso el proyecto ha dado su apoyo sin cortapisas y a mi amigo y compañero consejero Francisco Javier González Vallejo que aporta mucho con su calidad académica a este proyecto.

Esperando contar con el apoyo más importante, que es el de usted estimado lector, tratando siempre de estar a la altura de quienes dedican algunos momentos a leer y si es de su agrado a comentar y difundir este esfuerzo.

Muchas gracias

**Pedro Vicente Viveros Reyes**

## **Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco**

**Cynthia Patricia Cantero Pacheco**  
Presidenta del Consejo

**Francisco Javier González Vallejo**  
Consejero Ciudadano

**Pedro Vicente Viveros Reyes**  
Consejero Ciudadano

**Miguel Ángel Hernández Velázquez**  
Secretario Ejecutivo

**Andrea Zarzosa Codocedo**  
Coordinador General de Planeación y  
Proyectos Estratégicos

**Cesar Medina Arellano**  
Coordinador general de Control de  
Archivos

**Jorge Alberto Contreras Bravo**  
Director Jurídico y Unidad de  
Transparencia

**Tanya Damara Ascencio Díaz**  
Directora de Vinculación y Difusión

**Ernesto Gaspar Cabrera**  
Director de Planeación y Gestión  
Administrativa

**Juan Carlos Campos Herrera**  
Director del Centro Educativo y de  
Capacitación

**Alfonso Hernández Godínez**  
Director de Investigación y Evaluación

**Miguel Ángel Vázquez Placencia**  
Director de Protección de Datos

## **Revista Caja de Cristal**

**Pedro Vicente Viveros Reyes**  
Director

**Sergio Arturo Velasco Duarte**  
Editor en Jefe

**Rigoberto Silva Robles**  
Secretaría Técnica

**Coordinación de Imagen y Diseño**  
Juan Francisco García Gallegos  
Daniela Salazar Palacios  
Enrique Estrada

## **Consejo Editorial**

**Augusto Chacón Benavides**  
**Jesús Gómez Fregoso**  
**Gabriel Torres Espinoza**  
**Luis Miguel González**  
**Ricardo Duarte Méndez**

*¡Ahora Tú  
tienes la  
de la **Llave,**  
Información!*

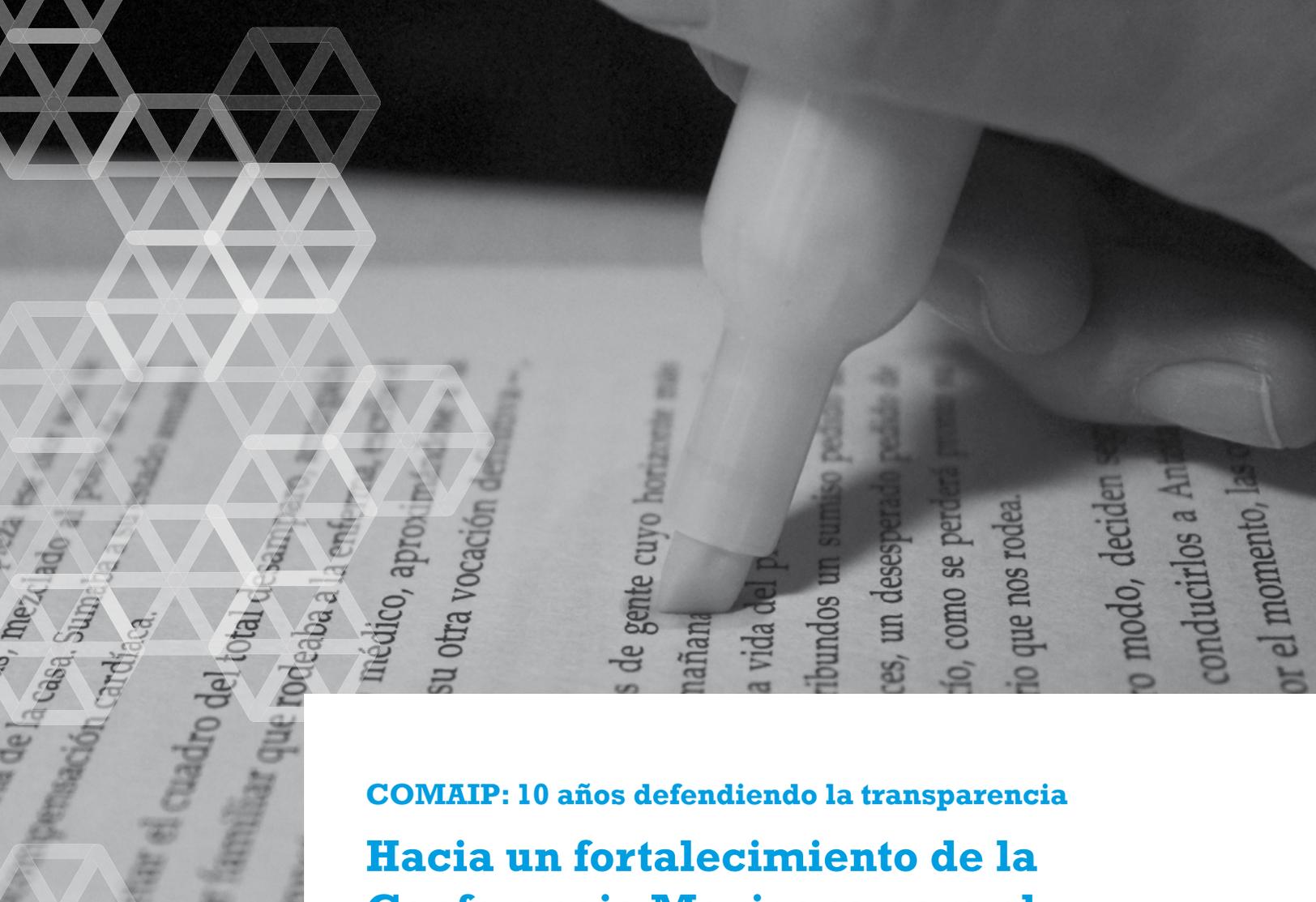
Acércate a las **Unidades  
de Transparencia**



itei

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E  
INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

[www.itei.org.mx](http://www.itei.org.mx)



**COMAIP: 10 años defendiendo la transparencia**

## **Hacia un fortalecimiento de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública**

**Dr. Javier Rascado Pérez**

*Presidente de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública en el periodo 2014-2015.*

La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) es la institución que agrupa a los órganos garantes de la transparencia del país que busca propiciar y fomentar la cultura de la transparencia, el acceso a la información pública y rendición de cuentas. Es un espacio de cooperación, colaboración, promoción y difusión del derecho de acceso a la información pública (DAIP).

La COMAIP tiene como objetivos principales el impulso nacional del principio de máxima publicidad, la transparencia de la información y la apertura gubernamental, el intercambio de experiencias, razonamientos jurídicos y de criterios de clasificación; así como el impulso de la cultura de la transparencia y protección de datos personales entre la sociedad mexicana.

## Antecedentes

El pasado 16 de junio se cumplieron 10 años de la constitución de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información. En ese momento, se reunieron en la ciudad de México diversos titulares de los órganos rectores del acceso a la información pública de los ámbitos estatal y federal. En dicho acto participaron: María Marván Laborde (IFAI); Dorangélica de la Rocha Almazán (Sinaloa); Ramona Carbajal Cárdenas (Colima); Gustavo Velásquez de la Fuente (Distrito Federal); Mario Humberto Burciaga Sánchez (Durango); Alfredo Ling Altamirano (Guanajuato); José Antonio Alvarado Zavala (Michoacán); José Daniel Ruiz Sepúlveda (Nuevo León) y Jesús Uribe Cabrera (Querétaro).

Una vez conformada, la COMAIP sesionó por primera vez en septiembre de 2004 en Sinaloa, manteniendo reuniones trimestrales en Querétaro, Nuevo León, Michoacán y el Distrito Federal.

Junto a la constitución de la Conferencia, se aprobó en esa fecha la Declaración de Principios del órgano que resaltaba, entre otros, el establecimiento de un esquema de cooperación y coordinación con los sujetos obligados en los ámbitos federal, estatal y municipal, siempre en apego a los principios de transparencia y publicidad de su información; la promoción y el impulso a la promulgación de leyes y reformas que garantizaran el derecho de acceso a la información pública; así como el fomento y la difusión de la cultura del derecho a la confidencialidad y la protección de datos personales.

Es importante señalar que, en dichas fechas, no todas las entidades federativas contaban con órganos garantes del derecho de acceso a la información o, en algunos casos, éstos dependían directamente de los poderes ejecutivos locales. Es por ello que uno de los primeros trabajos de la Conferencia fue el impulso para la creación de las leyes y órganos de transparencia en los estados donde todavía no se contaba con estos órganos garantes.

## Funcionamiento de la COMAIP

Con la finalidad de contar con un documento rector de las actividades de la COMAIP, se aprobaron en mayo de 2010 las Bases de coordinación de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, contando hasta la fecha con dos reformas adicionales.

En ellas, se establecieron como objetivos de la Conferencia los siguientes:

- Trabajar para el impulso de los principios de publicidad, transparencia informativa y apertura gubernamental en la República Mexicana en los niveles constitucionales de gobierno, a fin de lograr un mejor cumplimiento de las atribuciones que la ley confiere a los OAIP y al IFAI;
- Propiciar y fomentar la cultura de la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la protección de datos personales en la sociedad mexicana;
- Discutir las experiencias, los razonamientos jurídicos y los criterios de apertura y/o clasificación de la información de los OAIP y el IFAI;
- Crear una compilación sistemática coherente del derecho de acceso a la información en México, que contenga entre otros aspectos: las leyes que lo rigen y las resoluciones que emiten los OAIP y el IFAI, para fortalecer y fomentar la certeza jurídica y la legalidad;
- Desarrollar proyectos comunes de alcance nacional, para la investigación, el conocimiento del avance de la transparencia y la medición del grado de apertura gubernamental en la República;
- Estudiar y difundir los valores acordes con el derecho de acceso a la información, a fin de
- que sean considerados en la elaboración de las disposiciones jurídicas correspondientes;

- Elaborar, fomentar y difundir entre los sujetos obligados criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública;
- Realizar acciones tendientes a la mejora en la organización, clasificación y manejo de los documentos, que permitan optimizar la transparencia y el acceso a la información pública;
- Promover proyectos comunes y acuerdos de colaboración e investigación con las universidades e instituciones públicas y/o privadas, que permitan la generación de conocimiento en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y protección de datos personales;
- Instrumentar los mecanismos necesarios que permitan la aplicación de programas de capacitación para facilitar el acceso eficiente y oportuno a la información necesaria para optimizar las funciones en materia de acceso a la información pública;

En dichas bases se establece que para el funcionamiento de la COMAIP se contará con los siguientes órganos de coordinación:

- I. El Pleno de la Asamblea General;
- II. El Presidente de la Asamblea General;
- III. El Secretario Técnico de la Asamblea General;
- IV. Las Asambleas Regionales;
- V. Los Coordinadores Regionales;
- VI. Los Secretarios Regionales, y
- VII. Las Comisiones de Trabajo de la Asamblea General.

Asimismo, se establece que para el adecuado desarrollo de las actividades de la COMAIP, el territorio nacional se dividirá en cuatro regiones, quedando conformadas de la siguiente manera:

- La Región Centro está integrada por los órganos garantes de la transparencia del Distrito Federal y de los estados de Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, y el IFAI.
- La Región Centro Occidente está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
- La Región Norte está integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.
- La Región Sur está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

De igual forma, se establece que para el adecuado desarrollo de las actividades de la Asamblea General de la COMAIP se conformarán las siguientes comisiones de trabajo:

- I. Comisión Jurídica;
- II. Comisión de Datos Personales;
- III. Comisión de Educación y Cultura;
- IV. Comisión de Comunicación Social;
- V. Comisión de Gestión Documental, Tecnologías de la Información y Gobierno Abierto;
- VI. Comisión de Evaluación e Indicadores, y;
- VII. Comisión de Vinculación con la Sociedad.

En este sentido, durante la XV Asamblea Nacional de la COMAIP, celebrada el 6 de julio de 2014 en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, fue seleccionado por los colegas integrantes de la Conferencia para encabezar los trabajos de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública para el periodo 2014-2015, en los cuales habremos de desarrollar las siguientes propuestas presentadas en dicho evento.

## Plan de trabajo 2014- 2015

La COMAIP ha promovido la defensa del derecho fundamental y de las instituciones responsables de vigilar su cumplimiento.

En el siguiente periodo la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, encontrará variados retos por atender, así como oportunidades para consolidarse como referente en materia de transparencia y rendición de cuentas en el país.

La nueva conformación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI), que acoge entre sus nuevos integrantes a quienes fueron miembros importantes de esta Conferencia, permitirá consolidar una relación institucional que anteriormente se apreciaba lejana.

La propuesta de trabajo que se propone para presidir la COMAIP, está basada en tres líneas rectoras de la actividad del organismo, a saber:

### **A. El fortalecimiento institucional entre la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública y el IFAI.**

La nueva conformación del IFAI abre un espacio idóneo para el fortalecimiento de los vínculos institucionales, lo que resulta conveniente debido a la importancia de dicho instituto puede abonar en la consolidación de los órganos garantes locales desde una visión federalista.

Por otra parte las propuestas emitidas por el IFAI respaldadas por la COMAIP estarán dotadas de mayor legitimidad y fortaleza.

Se buscarán mecanismos de colaboración tales como la realización conjunta de propuestas, el desarrollo de proyectos de investigación y difusión del DAIP, así como la organización de eventos estableciendo una vinculación efectiva.

Asimismo, se coadyuvará con el IFAI para la consolidación y puesta en práctica del Sistema Nacional de Transparencia, como eje rector de la materia en el país.

### **B. La planeación de un Sistema Nacional de Transparencia, con base en una ley general y una coordinación con todos los órganos garantes del país.**

Una uniformidad de criterios bajo el régimen de un Sistema Nacional de Transparencia, permite fortalecer a la propia institución y garantizar el principio de certeza jurídica para el gobernado.

Al contar con criterios nacionales, la legitimidad de las resoluciones de los órganos garantes puede verse favorecida.

Es necesario publicar las acciones que se realizan a favor de la transparencia, lo que nos permite conocer planes y proyectos exitosos en otras regiones, así como el

trabajo propio de la Conferencia, para lo cual se articulará la promoción de eventos y convocatorias de cada instituto, para potencializar su alcance e impacto en la población.

**C. Como eje transversal, la COMAIP se apoyará en el trabajo de las Comisiones tanto trabajo como en las regiones de la propia Conferencia.**

Se habrá de impulsar una mayor difusión a los trabajos de las comisiones de trabajo como de las regiones de la Conferencia, con la finalidad de articular esfuerzos, unir fuerzas y promocionar el derecho de acceso a la información pública.

Se utilizarán las nuevas tecnologías de la información para la promoción y coordinación del trabajo de las comisiones regionales y de trabajo de la COMAIP, sirviendo como plataforma informativo de las noticias, eventos y convocatorias vigentes para impulsar de mejor forma el trabajo de los órganos garantes.

A través de estas líneas rectores del trabajo del Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, buscamos apuntalar el DAIP, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales en México, así como coadyuvar en el fortalecimientos de los órganos garantes de las transparencia en el país por medio de una coordinación constante, efectiva y respetuosa.

## Acciones concretas

- Coordinar los trabajos para la actualización de los estatutos de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública.
- Promover, impulsar y cooperar en la organización de diversos concursos cuya finalidad sea promover entre la sociedad la cultura de la transparencia.
- Difundir a través de la página web de la COMAIP información actualizada y de interés para la sociedad en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- Fortalecer la presencia de la COMAIP en las entidades federativas, impulsando el trabajo y la difusión de la labor de los órganos garantes de la transparencia, fomentando la participación de los órganos garantes en los eventos realizados en sus respectivas regiones.
- Coadyuvar en la organización de los eventos regionales en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- Promover la generación de aplicaciones atendiendo a las nuevas tecnologías de la información para la promoción de la transparencia.
- Promocionar el trabajo de los órganos locales a través de las redes sociales.

**Dr. Javier**

**Rascado Pérez**

Presidente de la Conferencia  
Mexicana de Acceso a la Información  
Pública en el periodo 2014-2015.

## Reflexiones finales

El acceso a la información pública facilita la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. Cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones pueden ser revisadas y analizadas por actores externos, sería de esperarse que su actuar público se fundamentara y documentara de mejor forma.

De esta manera el acceso a la información se refleja en una mayor rendición de cuentas, robustece el Estado de Derecho y desemboca en un mejor desempeño gubernamental.

La necesidad de garantizar un acceso a la información de una forma sencilla, gratuita y eficaz ya no es una mera moda pasajera de los gobiernos en México, ya ha quedado como norma obligatoria para el actuar gubernamental y como una herramienta esencial para la rendición de cuentas, que junto a una buena organización de los archivos y una vigilante protección de los datos de los mexicanos se encuentren éstos en manos de entes públicos o privados son las bases en los que descansa este importante derecho en la actualidad.



# C7 TRANSPARENCIA

Martes a las 11:00 hrs.



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA  
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO



LA INDUSTRIA  
**CREATIVA**  
DE LOS JALISCIENSES

de lo que siempre  
has visto

a lo  
extraordinario

en contraste,

CANAL



La señal de todos

[udgtv.com](http://udgtv.com)



CANAL 44 TV



@CANAL44TV



[youtube.com/CANAL44TV](http://youtube.com/CANAL44TV)

Ahora **Canal 44** en **AxtelTV**, **Totalplay** (canal 144), **Telecable**  
(paquete básico: canal 83; digital: canal 144) y **Megacable** (canal 224).

40

AÑOS

**RADIO UNIVERSIDAD**

DE GUADALAJARA · 104.3 FM

TENDIENDO PUENTES



## **Nueve Años de Historia en el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco**

**Cynthia Patricia Cantero Pacheco**

*Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco*

El 22 de enero del año 2002<sup>1</sup>, fue publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco (POEJ) la “Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco”, y entró en vigor el día 21 de mayo del mismo año. Nuestro estado se convirtió así en la primera entidad federativa en crear una legislación especializada para garantizar el derecho de acceso a la información pública, sin embargo, el proceso que llevó a la promulgación de la Ley, inició el 16 de julio del año 2001, cuando fue presentada la primera iniciativa en el Congreso jalisciense para crear dicha legislación<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Diario Oficial del Estado de Jalisco, ejemplar correspondiente al 22 de enero del año 2002. Sección IV Decreto 19446. Archivo localizable en [http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/929145070EEE92178625757600613C30/\\$FILE/01-22-02-IV.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/929145070EEE92178625757600613C30/$FILE/01-22-02-IV.pdf)

<sup>2</sup> Gobierno de Jalisco. (2013) Derecho de Acceso a la Información. Antología. Tomo 1. México. Pag. 27

Sólo dos años después de creada la primera ley, el 22 de enero del año 2004<sup>3</sup>, se presentó en el Congreso del Estado de Jalisco una iniciativa para crear una nueva ley en la materia. A esta iniciativa siguieron otras en los meses de marzo, mayo, noviembre y diciembre, que tenían como novedad la propuesta de creación de un organismo constitucional autónomo que garantizara el derecho de acceso a la información, para lo cual las iniciativas incluían la intención de reformar la Constitución jalisciense para que esto fuera posible. Así, tres años después de publicada la primera Ley de Transparencia, es decir, el día 6 de enero del año 2005<sup>4</sup> se publicó en el POEJ la nueva “Ley de Transparencia e Información Pública” y tres meses después, el 26 de marzo de 2005<sup>5</sup>, se publicó también la reforma constitucional que incorporó el Derecho a la Información y la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública para garantizarlo. Tanto las reformas constitucionales, como la nueva Ley de Transparencia con su órgano garante, entraron en vigor el 23 de septiembre de ese año<sup>6</sup>.

Fue en el año 2007 cuando se publicó en el POEJ<sup>7</sup> una reforma a la Ley de Transparencia consistente en la eliminación de dos consejeros del ITEI para que el Consejo fuera formado por tres consejeros titulares en lugar de cinco, conformación que prevalece hasta la fecha en el ITEI.

Diciembre del año 2011 vio llegar la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, cuando el 22 de diciembre se publicó en el POEJ el decreto

23936<sup>8</sup>. Esta nueva ley entró en vigor el 1 de abril del año 2012, con lo cual quedó abrogada la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, vigente desde el año 2005. Esta ley duró vigente poco más de un año, ya que el 8 de agosto del año 2013 se publicó en el POEJ la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios<sup>9</sup>, misma que entró en vigor el 9 de agosto y es la que se encuentra vigente hasta la fecha.

Si bien es cierto que ha habido varios cambios en la legislación de transparencia y derecho de acceso a la información en Jalisco,

**La constante ha sido el trabajo del órgano garante que ha atendido y acatado las responsabilidades que le han sido encomendadas**

Como son la garantía del derecho de acceso a la información pública y la promoción y difusión de la cultura de la transparencia en Jalisco. Esto se puede corroborar si observamos cómo la ciudadanía se ha apropiado del derecho y lo ha ejercido. Veamos algunas cifras.

Durante los primeros seis meses del año 2005, la población presentó 429 solicitudes de información y para 2006, la cifra de peticiones había crecido hasta llegar a 3 mil 752 solicitudes. En 2013 se contabilizaron 25 mil 551 solicitudes de información ante las diferentes autoridades en Jalisco, con lo que tenemos que, comparado con 2006 –primer año completo de existencia del Instituto de Transparencia– la cantidad de solicitudes de información creció casi 600 por ciento en ocho años<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Ibídem (Pag. 28)

<sup>4</sup> Diario Oficial del Estado de Jalisco, ejemplar correspondiente al 6 de enero de 2005. Sección III. Archivo localizable en [http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/349A5FD0D370A77B862575550066A497/\\$FILE/01-06-05-III.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/349A5FD0D370A77B862575550066A497/$FILE/01-06-05-III.pdf)

<sup>5</sup> Ibídem, ejemplar correspondiente al 26 de marzo del 2005. Sección II DECRETO 20862 que adiciona un párrafo al Artículo 4 y reforma los artículos 8, 9, 15, 35, 92, 97 y 100, de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Archivo localizable en: [http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/3475CE8C80A0EE7F862575590073CF51/\\$FILE/03-26-05-II.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/3475CE8C80A0EE7F862575590073CF51/$FILE/03-26-05-II.pdf)

<sup>6</sup> Gobierno de Jalisco. (2013) Derecho de Acceso a la Información. Antología. Tomo 1. México. Pag. 30

<sup>7</sup> Diario Oficial del Estado de Jalisco, ejemplar correspondiente al 17 de julio de 2007. Sección II. Decreto 21862/LVIII/07 que reforma los artículos 38 Y 45 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Archivo localizable en: [http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/9C9E916310BE624106257359006CAC27/\\$FILE/07-17-07-II.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/9C9E916310BE624106257359006CAC27/$FILE/07-17-07-II.pdf)

<sup>8</sup> Ibídem. Ejemplar del 22 de diciembre del año 2011. Sección XXXIV DECRETO 23936/LIX/11 que expide la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, y aboga la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Archivo localizable en <http://app.jalisco.gob.mx>

<sup>9</sup> Ibídem. Ejemplar del día 8 de agosto de 2013. Sección II DECRETO 24450/LX/13 que expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y reforma y deroga diversas disposiciones del Código Penal, del Código Electoral y de Participación Ciudadana y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todos ordenamientos del Estado de Jalisco. Archivo localizable en: [http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/63879EC1D523CB2E86257BC1004F7305/\\$FILE/08-08-13-II.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/63879EC1D523CB2E86257BC1004F7305/$FILE/08-08-13-II.pdf)

<sup>10</sup> Cifras obtenidas de los informes oficiales publicados en la página del ITEI. Localizables en: <http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=divulgacion&subseccion=actividades>

En total, en estos nueve años de existencia del Instituto, se han generado más de 150 mil solicitudes de información en Jalisco y el ITEI ha capacitado a alrededor de 44 mil personas en todo el estado, lo que significa que ahora esas personas saben cuáles son sus derechos para acceder a la información y saben también cómo ejercer ese derecho y ante quién acudir si le es vulnerado<sup>11</sup>.

A partir del año 2011, hubo un incremento significativo en el número de ciudadanos que solicitaron información y que exigen a sus autoridades que les rindan cuentas, que se les informe en qué se gastan los recursos públicos, cuántas personas trabajaban para las dependencias de gobierno, o que justifiquen y expliquen por qué deciden realizar una obra y no otra. Entre las inquietudes más recurrentes y que se convierten en solicitudes de información, se encuentra: a quiénes se les entregan becas escolares, apoyos para el transporte, ayuda para los adultos mayores; y a qué proveedores compra el gobierno o a quiénes se asigna la ejecución de obras públicas.

Este notorio incremento en el número de solicitudes de información, es un indicativo de que cada vez más personas ejercen su derecho a saber a través del procedimiento establecido en la Ley, lo que también abona a que las autoridades destinen recursos materiales y humanos para informar a quienes se acercan a preguntar acerca de la función pública, como ya lo hemos mencionado anteriormente.

Sin embargo, es necesario hacer un alto en el camino para reconocer que el proceso hacia la transparencia no ha sido fácil, en parte porque es rendir cuentas e informar no había sido una condición natural en las en-

tidades públicas en México, y por otra parte por las resistencias humanas a colocarse en una situación susceptible de ser observado en el ejercicio del poder, históricamente discrecional<sup>12</sup>

Debido a lo anterior es que en el ITEI nos planteamos el reto de la transparencia como un proceso, como una política progresiva que se elabora, construye, implementa y evalúa, siguiendo una visión de largo plazo, que incluya los diferentes elementos que la constituyen y dan forma, así como sus fundamentos legales, los elementos políticos, los intereses de los ciudadanos, de sus organizaciones, sus fines educativos y culturales, dentro y fuera de las instituciones públicas<sup>12</sup>.

Para el ejercicio de la transparencia y los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, no basta con tener una buena ley y reglamentos o lineamientos que refuercen el efectivo ejercicio del derecho, sino que hace falta cambiar hábitos, pautas y la lógica con que está organizado el trabajo público. Adicional a esto, podemos sostener que es necesario invertir en infraestructura en tecnología, pero sobre todo redoblar esfuerzos con el elemento humano que conforma las instituciones públicas y que materializa el ejercicio del quehacer público. Por ello uno de los puntos torales y a los cuales el ITEI ha destinado un importante esfuerzo es a capacitar a los servidores públicos para que cumplan, entre otras, con la obligación de realizar sus actividades con una perspectiva de transparencia y de facilitar en todo momento el acceso a la información a las personas que consulten acerca de sus tareas.

**La importancia de los organismos garantes del derecho de acceso a la información radica, además, en que abonan a la construcción de un Estado más democrático por su naturaleza de propiciar e incentivar la participación ciudadana que, informada, se encuentra en una situación más favorable para participar o incidir en los asuntos públicos.**

<sup>11</sup> Ibid

Por motivos de espacio, no nos detenemos a analizar los avances y retos que en materia de transparencia se han vivido en nuestro país, sin embargo sugerimos algunas obras que tratan el punto, como por ejemplo el trabajo La Transparencia como problema, editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI): Vergara, Rodolfo (2008) La Transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia. Volumen 5. IFAI. México. Este documento puede ser descargado en versión PDF en el siguiente hipervínculo: [http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/transparencia\\_problema5.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/transparencia_problema5.pdf)

<sup>12</sup> Se puede consultar la descripción de funciones que lleva a cabo el Instituto de Transparencia, así como su Visión y Misión, ingresando a su sitio en internet específicamente la siguiente dirección electrónica: <http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=itei&subsecc=funciones>

Esto se traduce en una sociedad más justa, con mayor libertad de expresión, en la cual se puede garantizar el desarrollo más armonioso de todos los integrantes de una sociedad y se promueve la conciencia de que los funcionarios públicos deben rendir cuentas <sup>13</sup>.

No obstante lo anterior, aún prevalecen prácticas que, por desconocimiento, llevan a los funcionarios públicos a enfrentar sanciones por su falta de cumplimiento con las obligaciones que la Ley impone a todas las autoridades en Jalisco en cuanto a transparencia se refiere y se ha llegado a casos paradigmáticos que han sentado precedente a nivel nacional. Tal es el caso de la alcaldesa del municipio de San Martín Hidalgo, contra quien el Consejo del ITEI votó de manera unánime<sup>14</sup> ordenar el arresto administrativo por el incumplimiento a una resolución que la obligaba a publicar información en la página del Ayuntamiento de la cual es Presidenta Municipal<sup>15</sup>.

Derivado de esta acción del Consejo del ITEI, la Alcaldesa cumplió 12 horas de arresto, tras lo cual ordenó que se entregara y publicara toda la información necesaria para dar cumplimiento con la Ley. Adicionalmente, se suscribieron dos convenios entre el ITEI y el Ayuntamiento de San Martín Hidalgo, destinados a promover de manera conjunta la cultura de la transparencia y la protección de datos personales, además de que este municipio se incorporará al sistema electrónico de recepción de solicitudes Infomex, para brindar otra opción a los interesados en consultar información.

**Pero determinar cuándo una autoridad cumple o no con la transparencia y el derecho de acceso a la información no es únicamente asunto de quejas ciudadanas y procedimientos de sanción; tiene que ver también con la evaluación que el ITEI lleva a cabo en todo el estado para determinar cuándo una autoridad es o no transparente, y cuándo facilita u obstaculiza el derecho de acceso a la información.**

Para esto, se debe llevar a cabo la tarea de evaluación con parámetros cuantitativos y cualitativos objetivos que permitan al Instituto identificar a los sujetos obligados que son omisos en el tema o que claramente incumplen con lo que mandata la Ley.

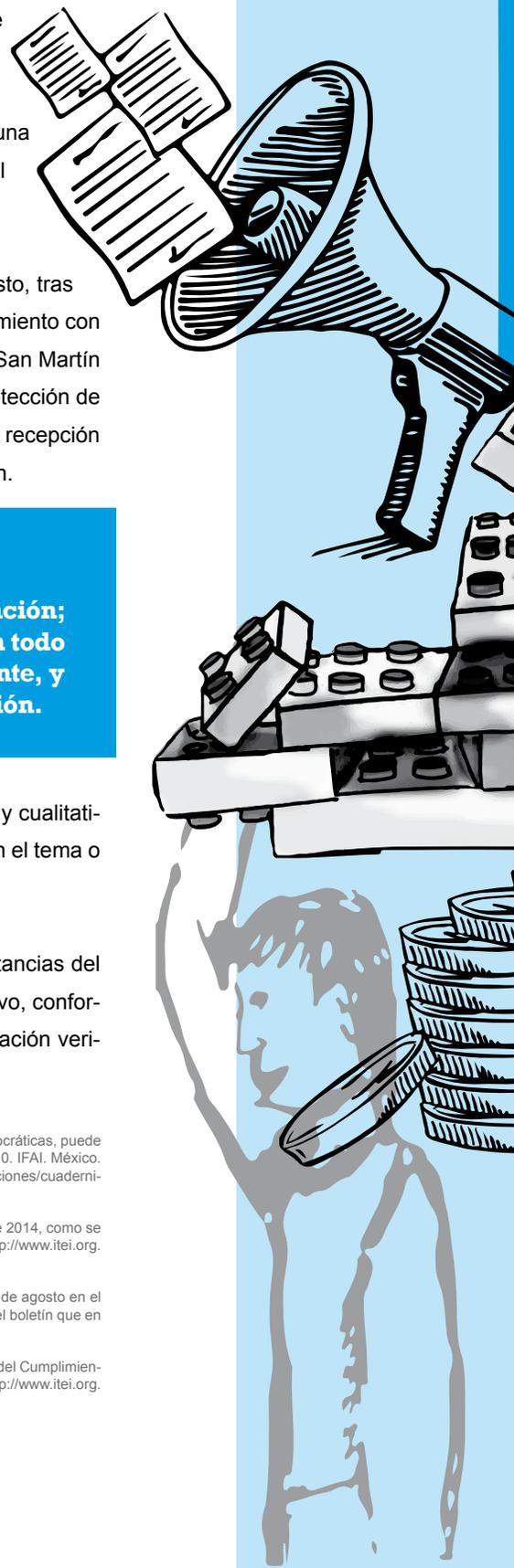
En el caso de la agenda de evaluaciones para este año 2014<sup>16</sup>, se incluyeron las instancias del Poder Ejecutivo de Jalisco, del Poder Judicial, a los partidos políticos y al Poder Legislativo, conformado por el Congreso del Estado de Jalisco y la Auditoría Superior. En esta última evaluación veri-

<sup>13</sup> La forma directa en que el derecho de acceso a la información y la transparencia inciden en la formación de sociedades más democráticas, puede revisarse en Aguilar, José (2008) Transparencia y Democracia: claves para un concierto. Cuadernos de Transparencia Volumen 10. IFAI. México. Este documento puede descargarse en su versión PDF ingresando en el siguiente hipervínculo: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo10.pdf>

<sup>14</sup> El arresto administrativo se impuso en la Décima Segunda Sesión Ordinaria de Consejo 2014, correspondiente al día 2 de abril de 2014, como se puede verificar en el Acta de Sesión, misma que puede ser consultada en el sitio del ITEI, accediendo al siguiente hipervínculo: [http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-6j/2014/acta\\_de\\_sesion\\_02\\_de\\_abril\\_2014.pdf](http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-6j/2014/acta_de_sesion_02_de_abril_2014.pdf)

<sup>15</sup> La prensa dio cuenta de esta acción, de la cual se puede consultar por ejemplo esta nota del periódico Milenio, consultada el 30 de agosto en el hipervínculo: [http://www.milenio.com/region/Itai-alcaldesa-San-Martin-Hidalgo\\_0\\_274172640.html](http://www.milenio.com/region/Itai-alcaldesa-San-Martin-Hidalgo_0_274172640.html) También puede consultarse el boletín que en su momento emitió el Instituto de Transparencia al respecto, en <http://www.itei.org.mx/v3/noticia.php?id=882>

<sup>16</sup> Puede conocer la metodología y fundamento legal para llevar a cabo dichas evaluaciones, consultando el documento "Evaluación del Cumplimiento de la Publicación de la Información Fundamental 2014", localizable en el sitio del ITEI, ingresando al siguiente hipervínculo: [http://www.itei.org.mx/v3/documentos/metodologiaSO/metodologia\\_04042014A.pdf](http://www.itei.org.mx/v3/documentos/metodologiaSO/metodologia_04042014A.pdf)





ficamos que se publicara en sus páginas de internet la información fundamental que es obligatoria para todos como: marco normativo; presupuesto anual; nómina, compras, adquisiciones y además, que cumplieran con la publicación de información específica para el Poder Legislativo como la agenda legislativa, los programas anuales de las comisiones y las actas de las sesiones, por citar algunas.

En el caso del Poder Legislativo, se observó un avance importante en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia con respecto a la última evaluación realizada en el año 2009, en la cual el Legislativo obtuvo 47 de calificación y en esta ocasión, su calificación global fue de 86.8<sup>17</sup>.

La metodología de las evaluaciones que hasta el momento se han realizado por parte del Instituto de Transparencia, nos permite constatar el avance que se ha tenido en materia de transparencia en Jalisco y puede ser referente para contrastar el camino que hasta la fecha hemos seguido en relación con el cumplimiento en el tema por parte de las distintas autoridades estatales. Lo anterior contribuye además, a que la población conozca cuál es el comportamiento sobre este tema en particular y pueda así, juzgar la transparencia u opacidad con la cual se desenvuelven en el ejercicio de sus funciones quienes además, probablemente querrán ser candidatos a algún puesto de elección popular en un futuro.

**Pero las evaluaciones también nos sirven para elaborar diagnósticos confiables que nos ayuden a identificar en qué punto se debe trabajar más con los sujetos obligados para, en una lógica de corresponsabilidad, tomar las medidas necesarias, pertinentes y suficientes para cumplir con las obligaciones de transparencia,**

razón por la cual el Consejo del ITEI ha determinado que las evaluaciones sean un ejercicio sistemático y permanente, en el cual hasta la fecha, se han evaluado a 27 de 110 autoridades públicas de Jalisco<sup>18</sup>, de acuerdo al programa anual de evaluaciones 2014.

En la normalidad democrática que debemos vivir, es necesario que los funcionarios públicos veamos la transparencia como una oportunidad que nos vuelve más eficaces y eficientes como instituciones públicas y nos dota de mayor legitimidad para el ejercicio de nuestras funciones.

Incorporar la transparencia en la operación cotidiana nos obliga a propiciar condiciones de mayor organización, control, supervisión y clasificación de la información que generamos y tenemos en nuestro resguardo y que diariamente se deposita en nuestros archivos físicos o electrónicos, así como también nos obliga a realizar un mejor y más cuidadoso trabajo en cuanto a la toma

<sup>17</sup> Por razones de espacio no se profundiza en los pormenores de todas y cada una de las evaluaciones que hasta la fecha se han llevado a cabo por el ITEI, correspondientes a su agenda 2014 de evaluaciones, pero pueden ser consultadas en la página institucional. Para conocer cuáles son los sujetos obligados que ingresaron en el padrón a evaluar durante este año, puede consultarse el documento "Evaluación de sujetos obligados 2014", disponible en el siguiente hipervínculo: <http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-12/evaluacion2014.pdf>

<sup>18</sup> Se puede consultar toda la información referente a las evaluaciones 2014 llevadas a cabo por el ITEI, ingresando al hipervínculo: <http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=evaluaciones>



Arriba:

*Presidentes del ITEI a lo largo de su historia.*

*Augusto Valencia López (2005 - 2009)*

*Jorge Gutiérrez Reynaga (2009 - 2013)*

*Cynthia Patricia Cantero Pacheco (2013 - 2017)*

de decisiones y generación de información de calidad, de acuerdo a las responsabilidades propias y aquellas derivadas del cumplimiento de objetivos públicos, sin dejar de lado que el derecho de acceso a la información es, a partir de la reforma constitucional de septiembre de 2011, un derecho humano reconocido en nuestra Carta Magna<sup>19</sup>.

La transparencia implementada en nuestras instituciones se convierte en un elemento indispensable, que ayuda a rendir cuentas del actuar de los servidores públicos, por medio de la exposición permanente del trabajo y sus resultados.

Por lo anterior, recientemente el ITEI puso a disposición de la ciudadanía un nuevo instrumento que permite conocer cuál ha sido el desempeño de los funcionarios en lo relativo a la materia de transparencia: el Padrón de Sanciones y Medidas de Apremio<sup>20</sup>. Dicho padrón da a conocer el incumplimiento de las obligaciones y/o responsabilidades en materia de transparencia, derecho de acceso a la información pública y protección de la información reservada y confidencial en Jalisco. Esta sencilla herramienta se convierte en un paso más al empoderamiento ciudadano respecto del ejercicio del poder público, pero sobre todo, abona al derecho de acceso a la información en materia del comportamiento de los servidores públicos<sup>21</sup>. Esto forma parte del escrutinio público al que forzosamente están sujetos quienes han desempeñado, ejercen o aspiran a ejercer responsabilidades públicas, sin menoscabo de la protección a sus datos personales, por lo que se ha cuidado la legalidad y pertinencia de esta

<sup>19</sup> Recordemos que con la reforma constitucional de septiembre de 2011, el capítulo I, antes "De las garantías individuales", se modificó y ahora el capítulo I es: "De los derechos humanos y sus garantías". Los artículos 6to y 16, relacionados con el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales entran en este capítulo. Para mayor estudio acerca de las implicaciones de que el derecho de acceso a la información sea considerado un derecho humano, puede consultarse: López, Sergio (2009) El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana. Cuadernos de Transparencia Volumen 17. IFAI. México. Este documento puede consultarse en su versión PDF ingresando al hipervínculo: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo17.pdf> También puede consultarse directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ingresando al siguiente hipervínculo: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

<sup>20</sup> La búsqueda de sanciones y medidas de apremio interpuestas por el Consejo del ITEI se puede llevar a cabo por nombre del funcionario o por nombre del sujeto obligado, entre otros parámetros, ingresando al sitio dentro de la página del ITEI, a través del siguiente enlace: <http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=transparencia&subsecc=art12-13>

<sup>21</sup> Puede consultar a qué funcionarios se ha impuesto alguna sanción o medida de apremio por parte del Consejo del ITEI consultando el hipervínculo: [http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-13/sanciones/sanciones\\_2013.xlsx.pdf](http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-13/sanciones/sanciones_2013.xlsx.pdf)

herramienta, privilegiando en todo momento el principio de máxima publicidad e interés público.

Un apartado especial merece el cuidado de los datos personales por la relevancia que tomó el tema a raíz principalmente, de la adición el día 1 de junio de 2009, de un segundo párrafo al Artículo 16 constitucional<sup>22</sup>, con lo cual el tema de la protección de datos personales pasó a ser una garantía individual y como motivo de la reforma constitucional de septiembre de 2011, la protección de los datos personales, así como el derecho de acceso a la información, pasaron a ser derechos humanos. Posteriormente, el 5 de julio del año 2010, el Congreso de la Unión publica la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares<sup>23</sup>, con lo cual se dotaba de facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), para tutelar los derechos respecto de la información que entes particulares tienen de cada persona<sup>24</sup>.

En el caso específico de Jalisco, hemos experimentado con diversas legislaciones que han abordado la protección de los datos personales, sin embargo podemos asegurar que en el caso de la primera legislación sobre el tema, fue inaplicable, dada la carencia de condiciones para su funcionamiento. En lo que respecta a la segunda Ley de Transparencia en el estado, aportó un avance en

cuanto a la definición del concepto de los datos personales y los catalogó como información confidencial, pero no se contemplaba algún procedimiento para que los titulares de los datos pudieran acceder a los mismos. Con la aprobación de la tercera legislación en materia de transparencia en Jalisco, se incluyó el procedimiento por medio del cual los particulares podían solicitar a las autoridades información sobre sus datos. De igual forma, se contempló un recurso ante el ITEI, para los casos en que hubiera inconformidad en la forma en que las autoridades daban tratamiento a los datos personales.

Con la entrada en vigor el 9 de agosto de 2013 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, misma que permanece vigente hoy en día, hubo avances en cuanto a la definición y alcances jurídicos para tutelar los derechos respecto de los datos personales, ya que incluyó una distinción de los datos personales de mayor sensibilidad y vulnerabilidad; se establece la forma en que se dará acceso a los datos personales, cuando el titular ha fallecido; precisa el procedimiento del recurso en esta materia, ante una inconformidad y da claridad en los derechos que se derivan de los datos personales, los conocidos como derechos ARCO<sup>25</sup>.

No obstante, pese al avance que en el ámbito legislativo se ha dado en cuanto a la protección de datos personales, reconocemos que el mayor obstáculo que enfrentamos para hacer vigentes estos derechos, estriba principalmente en el desconocimiento general que la sociedad tiene en este rubro, aunado a la insuficiente capacitación de los servidores públicos sobre las medidas que deben tomar ante el manejo de estos datos. En este sentido, en el ITEI aceptamos el compromiso de trabajar arduamente para divulgar la cultura de la protección de datos personales, tanto en los servidores públicos que por la naturaleza de sus funciones recaban información con estas características, como en los propios titulares de los datos, es decir, las personas, ya que prevalece el desconocimiento respecto al ejercicio de este derecho.

---

<sup>22</sup> Fuente: Cámara de Diputados [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm). Puede consultarse el decreto de adición del segundo párrafo en el siguiente hipervínculo: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_187\\_01jun09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf)

<sup>23</sup> *Ibidem*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/actual/2010\\_2.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/actual/2010_2.htm). Puede consultarse el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ingresando al siguiente hipervínculo: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpdppp/LFPDPPP\\_orig\\_05jul10.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpdppp/LFPDPPP_orig_05jul10.pdf)

<sup>24</sup> Si bien es cierto que fue durante el año 2009 y 2010 cuando la protección de datos personales se positivó en el marco jurídico mexicano con la elevación a rango constitucional de la protección, y creación de la Ley federal en la materia, hubo distintos pronunciamientos previos acerca de la necesidad de que el Estado mexicano dotara de protección a la información personal que entes públicos y privados tenían de cada persona. Al respecto puede consultarse a manera de ejemplo a Da Cunha, Teresa (2009) El estado del arte del Derecho de Protección de Datos Personales en México. Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, mismo que se puede localizar en versión PDF en el hipervínculo: <http://www.alfa-redi.org/sites/default/files/articulos/files/cunha.pdf>. Posterior a la adición del segundo párrafo del Artículo 16 constitucional, y a la creación de la Ley federal, hubo numerosas publicaciones que analizaban el tema a la luz del derecho y de las ciencias sociales en general, a la vez que hubo algunos ejercicios de derecho comparado. Un ejemplo de estos trabajos es Charvel, Sofía (2010) Protección de Datos Personales. Compendio de lecturas y legislación. IFAI. México, mismo que se puede localizar en versión PDF en el siguiente hipervínculo: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/CompendioProtecciondeDatos8.pdf>

---

<sup>25</sup> Se conoce como derechos ARCO a los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de datos personales.

**Cynthia Patricia**

**Cantero Pacheco**

Presidenta del Consejo del Instituto de  
Transparencia e Información Pública  
de Jalisco

Como consecuencia, en el ITEI se trabaja en un programa de capacitación continua para que los funcionarios públicos adquieran las habilidades y los conocimientos necesarios que los profesionalice en el correcto manejo de los datos personales en posesión de cualquier entidad pública, pero sobre todo, estamos explorando más opciones para acercarnos a la ciudadanía y hacerle saber los derechos de los que gozan para el correcto resguardo y protección de la información considerada datos personales.

Conscientes de la responsabilidad que tenemos como instituto de transparencia en el actual escenario de modernidad democrática, en la que la transparencia tiene un papel protagónico, nuestro propósito es establecer una relación cercana con los ciudadanos, la sociedad civil organizada, con las autoridades y en general con toda persona que busque información pública y/o la protección de sus datos personales. Ante ello se trabaja en la consolidación de un organismo con credibilidad y legitimidad social, que sea ejemplo y promotor de la participación informada de las personas en los asuntos públicos. Sólo a través del trabajo profesional, eficaz y eficiente, podremos consolidarnos como un organismo con autonomía política, capaz de garantizar el equilibrio entre quien solicita información y quien está obligado a proporcionarla.

**Aspiramos a que se reconozca que la información es un bien público y por lo tanto debe ser protegido, tutelado y fomentado. Toda persona que se acerque al ITEI debe saber que somos confiables y que trabajamos para garantizar de manera cotidiana sus derechos.**

Tanto el Consejo del Instituto, como todos y cada uno de los servidores públicos que conformamos el equipo de trabajo en el órgano garante de Jalisco, tenemos el propósito de lograr que el cumplimiento de los parámetros de transparencia represente la posibilidad para los sujetos obligados de obtener beneficios asociados al prestigio, confianza y reconocimiento ciudadano.

En resumen, el reto que enfrentamos y asumimos, es que en Jalisco no haya ciudadanos que desconozcan su calidad de titular de sus datos personales, así como los derechos que se derivan de ello y que sepan que los gobernantes están obligados a proporcionar información relacionada con su ejercicio del poder público, de las funciones que desempeñan y de las decisiones que toman y que por su naturaleza, afectan de manera directa o indirecta la vida de la sociedad.

El derecho a la información es un derecho humano y en consecuencia actuaremos, por la importancia que tiene para la vida cotidiana de las personas. Este es el reto que tenemos en el ITEI.



# Información Pública: ¿Qué es y para qué sirve?

Christian Laris Cutiño

*Abogado y servidor público del IFAI*

## I. Información pública gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) describe el término *información* como: la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Bajo esta definición es necesario abordar los conceptos de documentos y sujetos obligados:

- **Documentos:** los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio,

sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico<sup>1</sup>.

- **Sujetos obligados:** con base en la LFTAIPG<sup>2</sup>, Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

Cabe señalar que la LFTAIPG sólo es aplicable a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

En el ámbito estatal, el derecho a la información es regulado mediante leyes locales en cada una de las entidades federativas, en las que se definen los sujetos obligados estatales y municipales. Bajo un modelo muy similar al establecido en la LFTAIPG, en las entidades federativas son sujetos obligados los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos autónomos, los municipios y en algunos casos los partidos políticos, sindicatos y fondos públicos.

Ahora bien, con la reforma constitucional en materia de transparencia publicada el 7 de febrero de 2014, el artículo 6º constitucional establece los sujetos obligados, ampliando el catálogo en relación a la reforma constitucional de 2007. El citado artículo enuncia los siguientes sujetos obligados: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Con

este catálogo se define de manera precisa el listado de las entidades públicas y no públicas que están obligadas a cumplir con las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información.

En este sentido, entendemos por información pública gubernamental, la contenida en los documentos que los sujetos obligados en el ámbito federal, estatal y municipal, incluidas las personas físicas, morales y los sindicatos (que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad) generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Con esta definición de información pública, el alcance del derecho de acceso a la información pública es prácticamente ilimitado. Sin embargo existen otras clases de información como son la información reservada temporalmente y la información confidencial, las cuales se definen en las leyes vigentes y próximamente en las leyes generales de transparencia, protección de datos personales y archivos<sup>3</sup>.

## II. Beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental

Una vez abordadas algunas definiciones de lo que debe entenderse por información e información pública gubernamental, resulta indispensable estudiar un tema sumamente relevante para este trabajo. ¿Para qué sirve el acceso a la información? ¿Qué beneficios brinda el derecho a la información? Para contestar estas interrogantes, señalaremos distintos temas en los que el derecho a la información juega un papel fundamental, sin embargo, quisiera aclarar que este derecho tiene una diversidad de funciones, por ejemplo, es un derecho que potencializa el usos de otros derechos, permite conocer los requisitos para acceder a los programas sociales, los montos de los contratos del gobierno, así como los procedimientos de contratación y sus proveedores, en un nivel más especia-

<sup>1</sup> Artículo 2, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>2</sup> *Ibidem.*, fracción XIV.

<sup>3</sup> Artículo Segundo transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

lizado se ha logrado conocer la calidad del agua en pozos contaminados en distintas comunidades, y recientemente está siendo utilizado por derechohabientes del IMSS a fin de acceder a información relacionada con pensiones y semanas cotizadas, es decir, que tiene tantos usos como información tienen las autoridades.

Cabe aclarar que de cada uno de los temas que veremos a continuación se han escrito gran cantidad de libros. Sin embargo, sólo abordaremos de manera breve la relación con la transparencia y el derecho a la información de forma simple y sencilla, con la intención de conocer los alcances y beneficios de este derecho fundamental.

### **a) La búsqueda de la verdad**

La transparencia y el derecho de acceso a la información cumplen con los beneficios y la justificación de su existencia jurídica, al convertirse en instrumentos para que cualquier ser humano pueda conocer y transitar el camino hacia la verdad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su segunda jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información (Tesis P-LXXXIX/96), así lo reconoce y afirma que éste es un derecho fundamental (el de la información) que se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, y exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales.

El derecho de acceso a la información es un derecho político y, en virtud de que es un derecho del individuo frente al Estado, es un derecho de corte humanista y liberal. Pero también es un derecho social, exige una acción positiva por parte del Estado para dar información al ciudadano o para asegurar que los ciudadanos se enteren de cualquier suceso público que les afecte<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> González Llaca, Edmundo, La revolución del derecho a la información ¿Para qué sirve?, México, INAP, 2012, Páginas 35 y 36.

La transparencia y el acceso a la información colaboran para el cumplimiento de la racionalidad del ser humano, que sabe que para emitir mejores juicios requiere precisamente de información. Incluso para John Stuart Mill<sup>5</sup>, lo que distingue al ser humano del resto de la naturaleza no es su pensamiento ni su dominio sobre el ámbito físico que le rodea, se es humano por la libertad de formar sus opiniones y expresarlas sin reserva<sup>6</sup>.

### **b) Beneficios en la libertad**

Cuando empezamos a adquirir conocimientos, la información nos da conciencia de la libertad y de su potencial. Una de nuestras primeras experiencias es que si logramos acumular información seremos más libres.

La libertad está ligada a la capacidad de elección; obviamente, una libertad es más rica si hay más opciones entre las cuales se pueda discernir, mismas que están relacionadas con la cantidad de información adicional que tiene quien va a decidir. La verdad y la libertad se armonizan para liberarnos de la ignorancia, de la pobreza de opciones, del engaño, de la opresión.

Por eso los gobiernos autoritarios son tan enemigos del derecho al acceso a la información y son tan opacos como crípticos. La ignorancia es la ausencia de opciones, es condenar al pueblo al dogma, al prejuicio, al silencio y, lo peor, se le cancela toda posibilidad de criticar y corregir.

El derecho al acceso a la información ha dado motivo a que el ciudadano tome conciencia cotidiana de pertenencia a una sociedad y a un destino político. La libertad creada por el derecho de acceso a la información es una libertad para controlar el libertinaje de los poderosos y sus servidores. Saber en conjunto, nos abre la posibilidad, el derecho y el deber de participar en conjunto<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Citado por González Llaca, Op. Cit., Pág. 37.

<sup>6</sup> *Ibíd.* Pág. 37.

<sup>7</sup> *Ib.*, Páginas 37 – 39.

## c) Participación política

La tesis de la participación como eje de la democracia es una causa reconocida por los teóricos y no pasa de moda; Héctor Fix-Fierro<sup>8</sup>, sostiene que el derecho de participación en los asuntos públicos es el derecho político por excelencia; los demás derechos políticos pueden considerarse concretizaciones o modalidades de este derecho general.

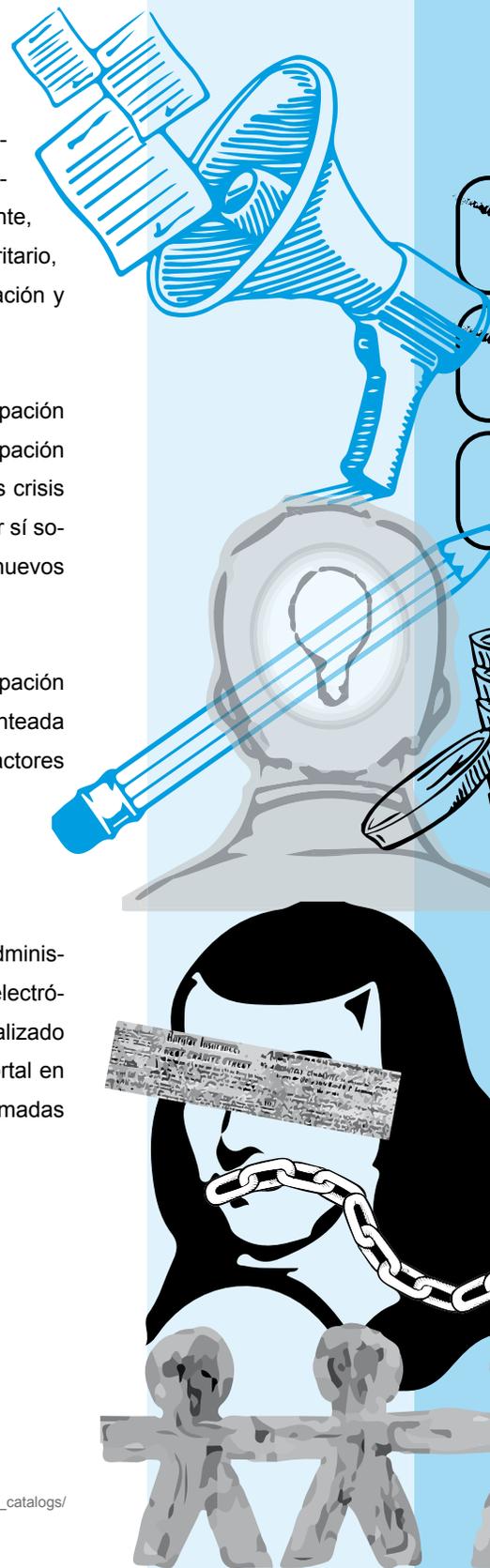
El estilo mismo y calidad de participación define el gobierno de que se trata: en un gobierno autoritario, la participación es militancia obligada; en un gobierno corporativo, la participación es controlada y clientelar; en una democracia, la participación es libre y plural, permanente, igualitaria. El prototipo de participación cambia la relación gobierno y sociedad: en el autoritario, la relación es vertical; en el corporativo es de complicidad; en la democracia es de cooperación y corresponsabilidad<sup>9</sup>.

El derecho de acceso a la información da calidad, efectividad y permanencia a esa participación democrática, a través de informar a los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Antes, la participación y la información tenían un solo momento estelar: las votaciones. Esto ha sido superado. Las crisis económicas prolongadas han llevado a los gobiernos a convencerse de que ya no pueden por sí solos, ni con todos sus recursos físicos, financieros y humanos, enfrentar satisfactoriamente los nuevos y grandes problemas de la sociedad<sup>10</sup>.

La nueva forma de ejercer la autoridad debe estar convencida de la necesidad de la participación ciudadana. En términos reales, significaría que toda toma de decisiones políticas debe ser planteada bajo la perspectiva de que será transparente y se dará acceso a la información, no solo a los actores principales de los programas sino a la ciudadanía en general<sup>11</sup>.

## d) Impulso a la tecnología

De 2003 a julio de 2014 se han realizado más de 1'090,000 solicitudes de información a la Administración Pública Federal, aproximadamente el 96% de estas se realizó a través del Sistema electrónico para la gestión de solicitudes de información INFOMEX. En el mismo periodo se han realizado más de 124 millones de consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia de la APF, portal en donde se publica de manera permanente la información pública de oficio o comúnmente llamadas obligaciones de transparencia<sup>12</sup>.



<sup>8</sup> Citado por González Llaca en La revolución del derecho a la información.

<sup>9</sup> Ibid., Páginas 44 y 45.

<sup>10</sup> Ibid., Pág. 46.

<sup>11</sup> Ibid., Pág. 49.

<sup>12</sup> Reporte estadístico semanal, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Julio 2014, [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx)



El artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 6º constitucional de 2007, estableció la obligación para la Federación, los Estados y el Distrito Federal de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información.

Esta adición constitucional abrió una posibilidad democrática muy importante para la modernidad mexicana: el derecho de todos los habitantes a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas<sup>13</sup>.

El Sistema INFOMEX que agrupa toda la APF, 25 Entidades Federativas y 11 órganos autónomos federales, junto con los demás sistemas electrónicos que permiten presentar solicitudes de información en todo el país, se han convertido en la herramienta principal para solicitar información pública. La reforma constitucional de 2014, le sigue apostando a los sistemas electrónicos al establecer la obligación para los sujetos obligados de contar con mecanismos de acceso a la información y la obligación de publicar en medios electrónicos información completa y actualizada.

### e) Rendición de cuentas



Rendición de cuentas y transparencia son dos ideas ligadas que no deben confundirse. El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe y ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo a la ley y de modo ético<sup>14</sup>.

Rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra inglesa *accountability*, que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien o algo”. La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios (o “agentes”) para informar a sus mandantes (o “principales”) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna<sup>15</sup>.

### f) Combate a la corrupción



La corrupción puede ser definida como el uso de recursos públicos (legales, políticos o económicos) para obtener ganancias privadas. Desde una perspectiva económica, la corrupción surge de los intereses divergentes entre agentes (mandatarios) y principales (mandantes). Debido a las asimetrías de información y poder que operan a favor de los agentes, éstos pueden tener un alto grado de

<sup>13</sup> Becerra, Ricardo, Internet llega a la Constitución (El Derecho de Acceso a la Información y los Sistemas Electrónicos), en El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias, México, UNAM, IFAI, 2008, Pág. 85.

<sup>14</sup> Guerrero, Eduardo, Para entender la Transparencia, México, Nostra Ediciones, 2007, Páginas. 12 y 13.

<sup>15</sup> Ugalde, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracias: EL caso de México, México, IFE, 2012, Pág. 14.

discrecionalidad. Además y dado que los entramados institucionales de los gobiernos están diseñados para asegurar orden y estabilidad, los funcionarios públicos pueden llegar a acumular un poder desproporcionado respecto de las decisiones que afectan a los ciudadanos comunes. Esta situación se acentúa en la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos efectivo<sup>16</sup>.

En toda esta discrecionalidad, la transparencia y el acceso a la información son los mejores frenos contra la corrupción. Disipan confusiones, precisan los límites de la autoridad, deslindan responsabilidades, vigilan y controlan los procedimientos, verifican resultados. Ciertamente, no se elimina la posibilidad del abuso del funcionario, pero se le fijan márgenes de acción en los que puede oscilar el acto de poder<sup>17</sup>.

Los especialistas en el tema (corrupción) coinciden en el sentido de que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son instrumentos que deben estar concatenados y trabajar en una armonía y congruencia perfectas. Si se encuentran desvinculados, sus efectos serán muy limitados. Serán una cadena tan frágil como su eslabón más débil<sup>18</sup>.

La corrupción, que continuamente destruye la confianza en las instituciones públicas y privadas, puede prevenirse mediante una mayor transparencia en la rendición de cuentas y mejores mecanismos de control. Para reestablecer la confianza en las instituciones se debe involucrar el acceso a la información y la promoción de la transparencia, que es probablemente el arma más importante contra la corrupción. Sólo insistiendo en el acceso a la información y en una mayor transparencia, la sociedad civil y el gobierno podrán exponer la corrupción y asegurarse de ir eliminando gradualmente<sup>19</sup>.

Por último, cabe señalar que la transparencia y el acceso a la información ayudan a disminuir prácticas de corrupción y los márgenes de discrecionalidad, ya que el objeto de la transparencia no es el combate a la corrupción. Con el acceso a la información y la transparencia los actos de los servidores públicos se vuelven más visibles incidiendo de manera indirecta en la conducta de los infractores.

## g) Consolidación democrática

El acceso a la información es una de las más importantes tareas de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. El derecho de acceso a la información efectivo, permite avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos rindan cuentas a los ciudadanos<sup>20</sup>.

El derecho de acceso a la información tiene una gran importancia para cualquier régimen democrático. Una de las notas características de los sistemas autoritarios o dictatoriales siempre ha sido ejercer el poder en secreto, de forma que el pueblo no sólo no tuviera ninguna participación en el gobierno, sino que incluso, hasta donde fuera posible, no tuviera ningún conocimiento de lo que hacían los gobernantes. Por el contrario, la democracia es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público, concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes hasta las vías a través de las que se pueden tomar las decisiones<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Banco Mundial, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, 2000.

<sup>17</sup> González Llaca, Edmundo, Op. Cit. Pág. 93

<sup>18</sup> *ibíd.*, Pág. 94

<sup>19</sup> Transparencia Internacional, *Global Corruption Report*, 2003.

---

<sup>20</sup> Elaborado con base en la manifestación de impacto regulatorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>21</sup> Carbonell, Miguel, "El Acceso a la Información como Derecho Fundamental", en *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, Sergio López Ayllón, Coordinador, México, UNAM, IJ, IFAI, 2006, Pág. 9.

## h) Archivos y gestión documental

Sin archivos no hay posibilidad de dar información, sin archivos no existiría el derecho de acceso a la información. Como bien señala Ernesto Villanueva: sin archivos públicos, una ley de acceso a la información se quedaría tan solo en un buen propósito<sup>22</sup>.

La reforma constitucional en materia de transparencia señala en la fracción V, que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos<sup>23</sup>.

La LFTAIPG establece que el IFAI coadyuvará con el Archivo General de la Nación en el tema de archivos, también señala que los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos.

La nueva Ley Federal de Archivos publicada en enero de 2012, tiene por objeto la organización y conservación de los archivos gubernamentales. Cabe señalar que esta ley crea el Consejo Nacional de Archivos como el órgano colegiado encargado de establecer una política nacional de archivos públicos y privados, así como las directrices nacionales para la gestión de documentos y la protección de la memoria nacional. Es importante mencionar que el consejo está integrado por autoridades federales, estatales, autónomas, pero específicamente el IFAI y los órganos garantes de la transparencia de las Entidades Federativas tienen representación, con esto, se demuestra la relación que la transparencia y el acceso a la información tienen con los archivos y la gestión documental<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> González Llaca, Edmundo, Op. Cit. Pág. 107.

<sup>23</sup> Ibid., Pág. 108.

<sup>24</sup> Artículos 1º, 35 y 37 de la Ley Federal de Archivos.

## i) Indicadores de gestión

Los indicadores de gestión son los parámetros o, dicho en términos coloquiales, las varas, que nos permiten medir el desempeño gubernamental y hacer verificables los compromisos a través del velo de la información<sup>25</sup>.

La reforma constitucional en materia de transparencia publicada en 2007 y la publicada en 2014, hacen mención a los indicadores de gestión, específicamente establecen la obligación de los sujetos obligados de publicar a través de medios electrónicos, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

La revolución del acceso a la información llevó dentro de sí otra revolución la de los indicadores, que implicó la formulación de una Nueva Estructura Programática; la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño y la Implementación del Presupuesto basado en Resultados<sup>26</sup>.

Los indicadores de gestión son tan importantes, que la transparencia y el acceso a la información quedarían trancos sin su orientación. La frase que los distingue es: “lo que no se puede medir no se puede mejorar”. Los indicadores de gestión son la estrategia para vincular la democracia e información con la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> González, Llaca, Edmundo, Op. Cit. Pág.114.

<sup>26</sup> Ibidem., Pág. 115.

<sup>27</sup> ibíd., Pág. 116.

## j) **Transparencia presupuestaria**

El derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva permite acceder a la información presupuestaria para conocer la forma y el destino de los gastos públicos<sup>28</sup>.

El presupuesto de egresos es la herramienta de política pública más importante con la que cuenta el gobierno. En él se establecen los principales programas y prioridades que el gobierno lleva a cabo año con año. El presupuesto es el esqueleto del estado, libre de cualquier ideología engañosa. Es decir, en el presupuesto se reflejan las acciones y los proyectos que el gobierno tiene interés real en apoyar<sup>29</sup>.

La transparencia presupuestaria implica contar con normas y prácticas claras que guíen las diversas etapas del proceso del presupuesto. Asimismo, significa tener acceso a información oportuna, útil, clara y exhaustiva respecto a las finanzas públicas y sus diferentes componentes. La rendición de cuentas y la transparencia en el presupuesto representan, cuando están bien coordinadas, una sinergia que contribuye a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público.

La transparencia presupuestaria sirve como instrumento de rendición de cuentas, control en la discrecionalidad de los gobernantes, mecanismo para reducir la corrupción, impulsor de mejoras en las políticas públicas y contribuye para promover la participación ciudadana. Sin embargo, por sí misma no es suficiente. Requiere de un sistema integral de rendición de cuentas que funcione y permita no sólo determinar los aciertos y las fallas en el manejo de los recursos, sino implementar mejoras en el desempeño, lo que se traduce en mejores bienes y servicios en beneficio de la población<sup>30</sup>.

El acceso a la información pública brinda la oportunidad de que los ciudadanos puedan incidir sobre el diseño y resultados de las políticas públicas, en tanto que la transparencia en materia de ingresos, presupuesto, fideicomisos y deuda, contribuye a la estabilidad económica y a la productividad, al generar certidumbre sobre la acción gubernamental.

Los esfuerzos deben concentrarse no sólo en el contenido de las leyes, sino también en los aspectos en los que la sociedad tenga una mayor participación, de ahí que se transparenten todos los procesos de las finanzas públicas y la información relativa a los ingresos y gastos de los tres órdenes de gobierno, para rediseñar las políticas que mejoren el sistema hacendario<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Carbonell, Miguel, Op. Cit., Pág. 9.

<sup>29</sup> Ruíz, Liliana y Arredondo, Óscar, Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Pág. 1.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, Pág. 6.

<sup>31</sup> Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, Transparencia hacendaria y regulación financiera: una visión de futuro, en 10 años de Transparencia en México, México, IFAI, 2013, Pág. 216.

### III. Conclusión

Sin duda el derecho a la información es un derecho fundamental inherente a la persona (derecho humano) e indispensable para la consolidación del Estado democrático. De manera breve se expusieron diez áreas o temas en las que éste derecho participa, en algunos casos de forma directa y en algunos otros indirectamente, como son: la búsqueda de la verdad, beneficios de la libertad, participación política, impulso a la tecnología, rendición de cuentas, combate a la corrupción, consolidación democrática, archivos y gestión documental, indicadores de gestión y transparencia presupuestaria.

Sin embargo, como se señaló en un principio, existen muchas otras áreas en las que la transparencia y el acceso a la información deben participar, por ejemplo, en materia de deuda pública a nivel estatal (está pendiente de aprobación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política), en materia de disciplina financiera de los Estados y los Municipios, en donde la transparencia y el acceso a la información jugarán un papel fundamental, no sólo para hacer públicos los empréstitos de manera oportuna y transparente, sino que además, deberá implementarse un mecanismo de rendición de cuentas respecto de los créditos contratados por las entidades federativas y los municipios en donde se tendrá que justificar peso por peso.

Pocos derechos fundamentales como lo es el de acceso a la información, encuentran una relación con tantas áreas de especialización, y con un ámbito de aplicación nacional (federal, estatal y municipal). A más de 12 años de la publicación de la LFTAIPG y después de dos reformas constitucionales en la materia (2007 y 2014), el acceso a la información deberá seguir encontrando nuevas prácticas que permitan, por un lado, informar a la población lo que es de su interés, y por el otro, generar conciencia en el servicio público de que la transparencia es un valor que debe ser protegido.

**Christian  
Laris Cutiño**

Abogado y servidor público del IFAI

# ¿Era necesaria una reforma constitucional en materia de transparencia?

## Reflexiones en torno a la pertinencia de las modificaciones constitucionales de 2014 en México.

**Francisco Javier González Vallejo**

*Consejero Ciudadano del ITEI*

**Rodrigo Alberto Reyes**

*Político. Secretario de*

*Acuerdos en el ITEI*

### Introducción

En febrero de este año, se promulgó y publicó en nuestro país, la reforma constitucional en materia de transparencia; esta reforma fue fruto de un proceso de consulta y participación de ciudadanos interesados en el tema, así como de un intenso debate al seno del Poder Legislativo federal.

Es un hecho conocido que durante el año 2012, los tres principales grupos parlamentarios en el Senado de la República presentaron sus respectivas iniciativas de reforma constitucional.

Quienes esto escribimos, con el objetivo de dotar de elementos para la discusión a un 'foro de análisis'<sup>1</sup> de dicha reforma, realizamos un ejercicio intelectual que partió de la siguiente pregunta: ¿Verdaderamente se requiere una reforma constitucional en materia de transparencia? Este artículo recoge los principales resultados de dicho ejercicio.

Para facilitar y ordenar la reflexión, se utilizó un original software de nombre Rationale<sup>2</sup>, con el que se construyó un mapa de argumentos<sup>3</sup>, en el que de forma gráfica pueden observarse las razones, evidencias, opiniones o ejemplos que apoyan la necesidad de la reforma, así como los contraargumentos que refutan lo anterior. La visualización del mapa en su totalidad ofrece la posibilidad de realizar una conclusión respecto de la necesidad de la reforma constitucional, y con ello valorar sus principales aportes, retos y/o deficiencias.

En este documento se expondrán las principales razones en las que puede sustentarse la necesidad de la reforma, pero también objeciones a ello. A partir de lo anterior será posible exponer algunas conclusiones.

---

<sup>1</sup> Séptimo Foro de Análisis Nacional. Organizado por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip); llevado a cabo el 3 de mayo de 2013 en Guadalajara, Jalisco.

<sup>2</sup> Software especializado para la construcción de mapas. Permite utilizar todos los elementos necesarios para la construcción de un argumento, incluyendo las razones en color verde y las objeciones en rojo; también permite utilizar íconos específicos para las evidencias.

<sup>3</sup> Que aparece al final de este artículo.





Por último, cualquier ciudadano interesado en el tema de transparencia y acceso a la información pública, encontrará en este artículo, una exposición con palabras sencillas y con ejemplificaciones, de los cambios sustanciales que trajo consigo la reforma constitucional de 2014, allegándose así de elementos para ejercer informadamente su derecho de acceder a la información generada y/o en posesión del gobierno.

## **Razonamiento 1 para afirmar que la reforma era necesaria:**

### **1. La Constitución no garantizaba el derecho de acceso a la información y la efectiva transparencia de los gobiernos, porque presentaba problemas de diseño normativo.**

El primer argumento que apoya la necesidad de la reforma, es que el diseño normativo en México presenta ciertos problemas que provocan que el derecho de acceso a la información, así como la transparencia de los gobiernos, no estén garantizados.

Lo anterior está apoyado en cinco razones, que se analizan a continuación, y que pueden observarse gráficamente en el mapa.

#### **Razón 1.1. La Constitución contenía un catálogo limitado de sujetos obligados.**

Respecto de este tema, las tres iniciativas de reforma presentadas en la Cámara de Senadores, coincidieron en plantear como problema el limitado catálogo de entidades públicas obligadas en materia de acceso a la información; recordemos que el radio de actuación del IFAI como órgano garante, era respecto de la Administración Pública Federal (El Presidente y sus secretarías y dependencias), el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

En otras palabras, en el orden federal los ciudadanos tenían garantizado, por un órgano autónomo, su derecho a conocer la información posesión o generada por los tres poderes del Estado en el orden federal, pero no respecto de los partidos políticos, fideicomisos, ni fondos públicos.

Así, partiendo del supuesto de que el acceso a la información en resguardo del gobierno es una condición para tener ciudadanos plenamente informados y en posibilidad de participar democráticamente, los legisladores aprobaron la ampliación de lo que podemos llamar catálogo de sujetos obligados.

Para comenzar, mención especial merece la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados directos a las disposiciones legales en materia de transparencia, ya que sin duda, es una de las modificaciones más importantes de esta reforma.

Con la aprobación de esta última, los partidos responderán directamente a solicitudes de información de los ciudadanos (y no indirectamente a través del IFE — ahora INE —), manteniendo la obligación de difundir información sin que medie solicitud: documentos básicos, normatividad interna, cargos y sueldos, entre otros.

Es innegable que estos institutos son trascendentales en la vida política del país: son consideradas entidades de interés público, hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, y en general, promueven la participación del pueblo en la vida democrática. En este sentido, la información que se le solicite a los partidos, debe ser puesta a disposición directamente, en aras de que la democracia en México cuente con ciudadanos en condiciones de tomar decisiones y potencializar sus derechos, a partir del acceso a información, datos, cifras o documentos en posesión y/o generados por dichos institutos.

Otro problema que resuelve esta reforma, en lo que a partidos políticos se refiere, es la heterogeneidad de las disposiciones al respecto en las entidades federativas del país<sup>4</sup>, esto es, las legislaciones locales deberán prever el derecho de los ciudadanos de solicitar directamente la información que estos institutos políticos posean, administren o generen, en los estados, obligándolos así a rendir cuentas a través de los mecanismos de derecho de acceso a la información y la transparencia.

Además de los partidos, se agregaron a la lista de sujetos obligados, los órganos autónomos<sup>5</sup>, los fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Esto último reviste una gran importancia por tres principales razones:

- Se incluye la obligación de ser transparentes y rendir cuentas, para todas aquellas organizaciones o personas que reciban y ejerzan recursos públicos (respecto de los mismos). En otras palabras, el uso, destino o actividades que se realicen con recursos del erario, adquiere el carácter de información pública, por tanto, es sujeto de ser solicitada y entregada a quien la exija. A partir de este supuesto, la posibilidad de acceder a información de los sindicatos, por ejemplo, ha sido uno de los avances más comentados en esta materia.
- La información que genere cualquier persona física, moral o sindicato que realice actos de autoridad, tendrá el carácter de pública. Partiendo de la idea de que los actos de autoridad, *per se*, tienen incidencia e impacto en la esfera pública, se sigue que la información que posean particulares y/u organizaciones privadas que estén en dicho supuesto, es información relevante, objeto de ser solicitada y puesta a disposición de cualquier ciudadano.
- Como consecuencia de lo anterior, y con la inclusión de los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos como sujetos obligados, se homologa el catálogo de entidades que deben ceñirse a lo estipulado por la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública en el país. A pesar de que en las 32 entidades federativas los organismos autónomos se consideran sujetos obligados, sólo en 23 estados tenían ese carácter las instancias que manejan recursos públicos, sin ser necesariamente autoridades.

---

<sup>4</sup> En 13 estados se les consideraba sujetos obligados indirectos, mientras que en 18 indirectos. Fuente: Dictamen. pp. 230.

<sup>5</sup> Los órganos autónomos se agregan al texto constitucional, sin embargo ya estaban previstos en la fracción XIV del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

## Razón 1.2. La Constitución no establecía la obligación para los sujetos obligados de documentar sus actos, ni la forma legal para declarar la inexistencia de información.

Una de las razones que motivaron la inclusión de la obligación para los sujetos obligados de “documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”<sup>6</sup> fueron las preocupaciones de organizaciones civiles, quienes advirtieron de la práctica recurrente de las autoridades, de manifestar la inexistencia de la información que se les solicita.

En otras palabras, imaginemos que una persona pide a cualquier oficina de gobierno, los nombramientos de sus funcionarios, o que un investigador le solicita a un hospital público la estadística de pacientes atendidos por cierto tipo de virus; ahora imaginemos que ambos sujetos obligados responden que esa información no existe porque no la han generado.

Entonces, si las dependencias no generan la información relacionada con sus actividades, información necesaria para el funcionamiento de las mismas o para implementar políticas públicas, tomar decisiones, etc., ¿Cómo van a conocer los ciudadanos si sus gobiernos funcionan adecuadamente? ¿Cómo podrían tomar decisiones más informadas y potenciar el ejercicio de otros derechos? ¿Qué insumos se usarían entonces para pensar en la implementación de un verdadero sistema de rendición de cuentas?

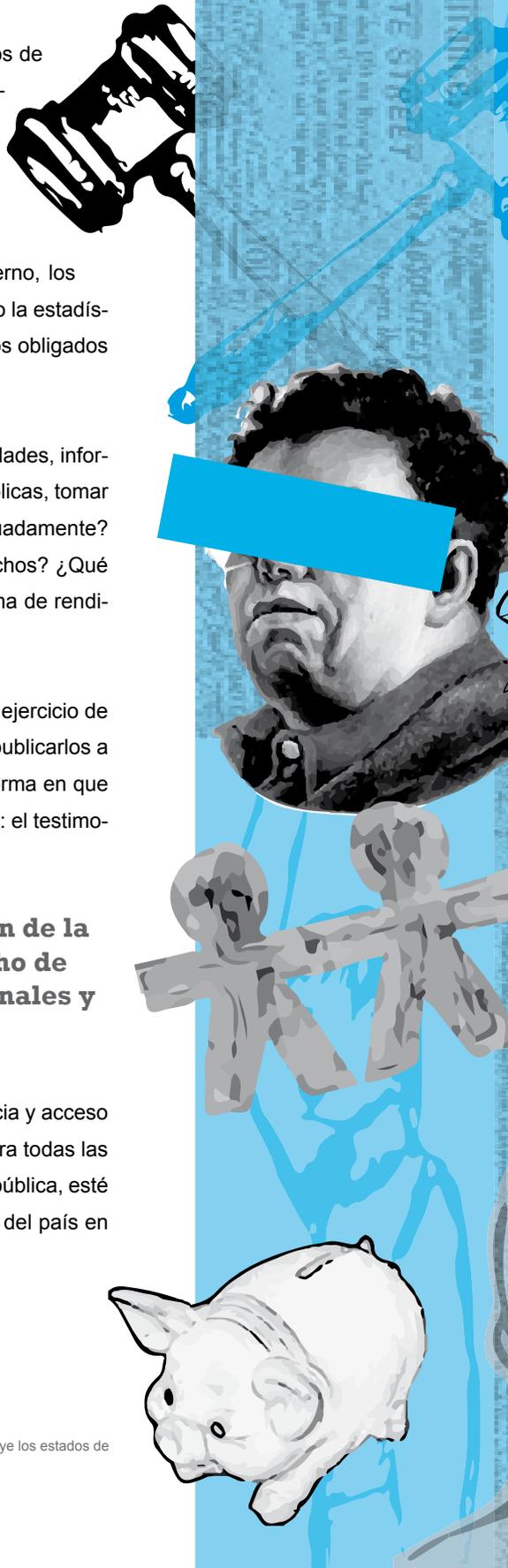
Así, la obligación constitucional para las autoridades de documentar sus actos en el ejercicio de sus facultades legales, así como de preservar los mismos en archivos administrativos y publicarlos a través de medios electrónicos, busca que sea posible para los ciudadanos conocer la forma en que éstas se desempeñan: las actividades que realizan y cómo las hacen, en pocas palabras: el testimonio material de sus acciones.

## Razón 1.3. La Constitución no dotaba al Congreso de la Unión de la atribución de elaborar leyes generales en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos.

Un diagnóstico general del estado que guarda la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública en el país, nos indica que al no existir un marco legal común para todas las entidades federativas<sup>7</sup>, no es posible afirmar que el derecho de acceder a la información pública, esté garantizado de la misma forma para todos los ciudadanos, con independencia del lugar del país en el que habiten.

<sup>6</sup> Artículo 6o, Apartado A, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada.

<sup>7</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es de orden, justamente, federal y no incluye los estados de la República.

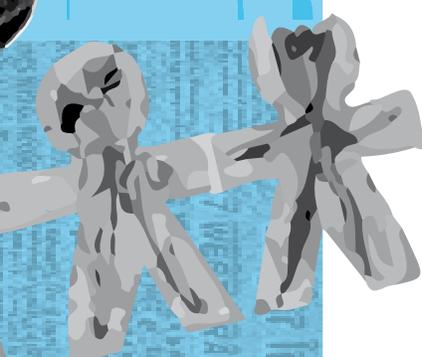




En México la evolución que ha presentado la legislación en materia de derecho de acceso a la información pública, ha dado origen a una regulación diversa y heterogénea en las entidades federativas, en cuanto a procedimientos y plazos para acceder a información pública, catálogo de información pública de oficio o fundamental, así como para la interposición de medios de impugnación, conformación de órganos garantes, entre otros muchos aspectos.



A pesar de que todos los estados del País cuentan con leyes de transparencia o acceso a la información pública, se trata de un marco normativo asimétrico, disperso y heterogéneo; baste el siguiente ejemplo en cuanto a las sanciones: dentro de los estados de la región centro - occidente de México, hay variaciones sustanciales en la legislación en cuanto a las sanciones a los sujetos obligados por incumplir las disposiciones en materia de transparencia: en Nayarit la medida de apremio es una multa de 50 a 300 días de salario mínimo vigente en su región económica, en Michoacán de 50 a 100 días, en Jalisco de 20 a 100 días, en Zacatecas además de la multa de 10 a 700 cuotas de salario, se aplica la suspensión del servidor público hasta por 30 días hábiles, en Guanajuato se aplica una multa equivalente al monto de 1 a 50 días y/o la destitución del servidor público que incumplió. Además, mientras que en Zacatecas y San Luis Potosí las multas que se imponen tienen el carácter de créditos fiscales, en San Luis Potosí, el órgano garante las remite a la Auditoría Superior del Estado.



Esto último nos habla de una situación de disparidad en la regulación en esta materia, y por tanto la necesidad de establecer un piso común, que homologue criterios y conforme un derecho unificado, tutelado e igual para todos, que garantice el mismo deber para cualquier orden de gobierno o poder público, sin que varíe la normatividad, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra.

La reforma constitucional busca lo anterior mediante la adición de dos facultades al Congreso de la Unión en el artículo 73. La primera se refiere a expedir leyes generales en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades; la segunda en materia de archivos que determinen las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

Revestirá entonces gran trascendencia el contenido de tales disposiciones, en función de que buscarán homologar los mecanismos de acceso a la información, los medios de impugnación, el plazo de cumplimiento de las resoluciones, la temporalidad de la reserva de información, los supuestos de restricción a la información pública, el catálogo de información pública de oficio -o fundamental- que deben publicar los sujetos obligados, el régimen de sanciones derivadas de incumplimiento, los alcances de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) dentro de la protección de datos personales.



Es importante remarcar que la ley en materia de archivos, homogeneizará en los órdenes de gobierno, la forma de conservar y procesar la información con la que se cuente, posibilitando que los ciudadanos puedan acceder a la misma, ejerciendo así de forma íntegra su derecho de acceso a la

información.

**Razón 1.4. La Constitución no establecía, ni para la federación ni para los estados, órganos garantes del derecho de acceso a la información pública, plenamente autónomos, cuyas resoluciones sean vinculatorias e inatacables para los sujetos obligados que regulen.**

Recordemos que antes de la reforma constitucional, en nuestra Carta Magna no se mencionaba al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y éste era definido en la Ley Federal de Transparencia como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión<sup>8</sup>, en la que, desde luego, no estaba prevista su autonomía constitucional.

En este sentido, en un análisis respecto de las características que deben tener los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública en un sistema político democrático, Óscar Guerra considera que resulta conveniente que reúnan dos características, que juntas definen el deber ser de la autonomía:

- La especialización: garantiza que los tomadores de decisiones tengan el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten.
- La imparcialidad: busca asegurar que en la integración y operación, los organismos no respondan a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad, y que actúen de manera profesional, objetiva y apegada a derecho<sup>9</sup>.

Así, la reforma constitucional de 2014 incluye en la fracción VIII, del Apartado A, del artículo 6o, la autonomía del órgano responsable de garantizar el cumplimiento en el acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Este organismo autónomo (igual que los que cronológicamente lo anteceden -INE, BM, CNDH, INEGI-) funge bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder -fruto de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes-, y de que debe atender una función coyuntural del Estado que requiere ser eficazmente realizada en beneficio de la sociedad, que por su naturaleza especializada e importancia política y social, requiere autonomía de los clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)<sup>10</sup>.

Entonces, para lograr lo anterior, resulta imprescindible dotar al organismo garante, de autonomía técnica y/o operativa, pudiendo administrarse con criterios propios y determinar su organización interna; de autonomía presupuestaria para ejercer sus recursos, con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normativa, la evaluación y el control de los órganos correspondientes; y por último, de autonomía para determinar su organización

---

8 Artículo 33.

9 Guerra Ford, Óscar. Los órganos garantes de transparencia. pp. 46-47.

10 Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

interna, de tal forma que pueda dotarse de elementos que le permitan desempeñar sus funciones en aras de cumplir sus atribuciones legales.

Igualmente, la reforma constitucional determinó que las resoluciones del organismo autónomo, serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados<sup>11</sup>, lo cual implica que sus determinaciones no serán sujetas a revisión por parte de algún otro ente, ni podrán ser combatidas ante órganos jurisdiccionales<sup>12</sup>.

Lo anterior implica que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental, estarán garantizadas por un instituto que no es parte, ni depende de ninguno de los tres poderes del Estado, en aras de que su funcionamiento se rija por principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad e independencia.

En otras palabras, la autonomía constitucional posibilita un organismo capaz de emitir determinaciones imparciales, objetivas, apegadas a Derecho y que mediante su definitividad e inatacabilidad garanticen a los ciudadanos el pleno derecho de acceder a la información pública y a la protección de sus datos personales.

No olvidemos que esta reforma constitucional adicionó una fracción (la VIII) al artículo 116, en la cual se determina que las constituciones de las entidades federativas del país deberán establecer organismos autónomos especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a las características y principios que hemos analizado en los párrafos anteriores. Con ello, se busca recrear en los estados el esquema institucional y las consecuencias positivas del mismos, que ya hemos analizado.

### **Razón 1.5. La Constitución no preveía las relaciones entre los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública locales y el federal.**

Sin duda, éste es uno de los puntos más interesantes y debatidos respecto de la reforma constitucional.

La modificación consistió en que el organismo garante federal conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

También, el instituto garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten<sup>13</sup>.

Esta propuesta, que apareció en las tres iniciativas de las fracciones parlamentarias en el Senado de la República, fue justificada en función de tres razones:

- Asegura un sistema coherente para la garantía de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, evitando estándares diferentes en la protección de los mismos.

---

11 Fracción VIII, del Apartado A, del artículo 6o de la Constitución.

12 Con la excepción del recurso de revisión que podrá interponer el Consejero Jurídico del Gobierno ante la Suprema Corte.

13 Fracción VIII, del Apartado A, del artículo 6o de la Constitución.



■ Panel con senadores

- Crea una nueva relación entre los organismos garantes del orden federal y los locales, en un contexto federalista, eficaz y eficiente. La posibilidad de esta revisión velaría por la especialidad, imparcialidad y autonomía de los órganos garantes estatales.
- El recurso que pueden interponer los particulares ante el órgano federal, resulta menos costoso y lleva menos tiempo que la protección jurisdiccional de su derecho a través de un juicio de amparo.

La justificación de la propuesta explica que la intención no es que el órgano federal revise cualquier resolución de los órganos estatales, sino únicamente sobre resoluciones impugnadas por particulares o las que se estime tengan una importancia o relevancia tal que amerite la intervención del instituto federal.

En el Foro de Análisis de Guadalajara, se vertieron argumentos en favor de esta facultad revisora, por ejemplo, se consideró que la intervención del órgano garante federal, redundará en una unificación de criterios e interpretaciones -evitando sentencias contradictorias- en el país, lo que traerá consigo una estandarización de criterios jurisdiccionales para la tutela del derecho humano que nos ocupa<sup>14</sup>.



■ Senadora Laura Angélica Rojas

Sin embargo, en contra de esta característica de la reforma, podría decirse que al no operar en el mismo orden de gobierno, los organismos garantes de las entidades federativas y el federal no deberían mantener relaciones relevantes, y que bastaría con aprobar la autonomía constitucional de todos ellos para garantizar su actuación según principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Igualmente, esta propuesta de modificación constitucional (antes de aprobada) también generó reservas en el desarrollo del Foro mencionado, en dos principales sentidos: uno que cuestiona si las facultades de atracción y revisión generarán una relación de subordinación entre institutos, y otro de capacidades institucionales (o implementación práctica, si se quiere). La participación de Óscar Guerra ejemplifica y retoma estas reservas:

- Hasta ahora las relaciones entre los órganos garantes estatales y el federal están inspiradas únicamente en un afán de cooperación, que permite la compartición de experiencias y puntos de vista. La reforma constitucional convierte al instituto federal en una segunda instancia, sin embargo resulta complicado conocer ex ante las implicaciones que ello en los organismos de las entidades federativas, ¿Se generará una relación de subordinación? ¿Podrán los organismos estatales evadir su responsabilidad al solicitar la intervención federal?

<sup>14</sup> Participación en el Foro de Isidro Rodríguez Reyes. Consejero del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Guadalajara, Jalisco. 3 de mayo de 2013.



■ Senador Alejandro Encinas Rodríguez



■ Senadora María Verónica Martínez

- La segunda reserva presenta un sentido práctico. La posibilidad del organismo federal de conocer recursos que por su interés y trascendencia así lo ameriten, presupone el conocimiento de los mismos, por lo que deberá revisar más de 16,000 anuales para determinar cuáles presentan tales cualidades. Lo anterior, sin contar el número de recursos interpuestos por particulares contra resoluciones de los órganos estatales, y desde luego, los que tendrá que desahogar en su papel de órgano garante en el orden federal<sup>15</sup>.

A pesar de los argumentos en contra de esta disposición, resta esperar la normatividad que detalle los mecanismos de relación entre los órganos de ambos órdenes, y que ésta incluya las previsiones que eviten una sobrecarga del organismo garante federal, que pudiera obrar en contra de los ciudadanos, alargando los tiempos de los procedimientos.

Además de la segunda instancia, la Constitución establece ahora la obligación del órgano garante nacional de coordinar “sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con

el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano”<sup>16</sup>, todo esto debe legislarse en las Leyes Generales de Transparencia, de Datos Personales y de Archivos para integrar un Sistema Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas.

<sup>15</sup> Participación en el Foro Óscar Guerra Ford. Entonces Comisionado Presidente del InfoDF. Guadalajara, Jalisco. 3 de mayo de 2013.

<sup>16</sup> Párrafo decimosexto de la fracción VIII del artículo 6° de la CPEUM reformada



■ Mesa 1 del Séptimo Foro: Características de la Reforma y sus implicaciones en las entidades federativas.



■ Mtra. Blanca Lilia Ibarra Cadena.

## Objeción 1 que afirma que la reforma NO era necesaria:

### 1. La problemática en México respecto de la transparencia gubernamental y del derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales, no es producto de problemas de diseño normativo, sino de las prácticas de las autoridades garantes.

Esta razón se basa en el hecho de que la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información pública, antes de la reforma constitucional que nos ocupa, se encontraban ya garantizados por disposición constitucional, además de que todas las entidades federativas contaban con leyes de acceso a la información pública.

En otras palabras: si ya existe legislación al respecto y persisten problemas en los mecanismos para acceder a la información pública, las soluciones a los mismos están en el plano de la praxis, no del deber ser planteado por la normatividad.

Apoya la afirmación anterior, la evidencia que da cuenta de problemas y retos que presentan los procedimientos para acceder a información pública -sea federal o en los estados- o para la protección de datos personales, además de los que muestran los organismos garantes, como resolver fuera de los

términos, entre otros; basta revisar los estudios de Métrica de la Transparencia para percatarse de lo anterior<sup>17</sup>.

Sin embargo, se ha expuesto en este documento que las capacidades institucionales de los órganos garantes buscan ser fortalecidas a través de la modificación constitucional en que se les otorga el carácter de autónomos, en vista de que en algunas entidades no lo son.

Desde luego que todo cambio normativo, requiere de una adecuada implementación (de lo contrario es letra muerta); no se afirma aquí que es suficiente modificar las leyes para solucionar los problemas que, en este caso en particular, presenta la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública.

Además, en función de un diagnóstico en el que se da cuenta de importantes asimetrías en el país, en cuanto a calidad normativa, procedimientos de acceso a la información -tiempo, calidad, mecanismos, pago-, sanciones, capacidades institucionales de los organismos garantes, parece no sostenerse la afirmación de que una reforma constitucional podía obviarse en virtud de que en la Carta Magna ya se encontraba previsto el derecho de acceder a la información del gobierno.

De igual forma, podría decirse que la problemática

<sup>17</sup> Estudios disponibles para los años de 2007 y 2010. En: [metricadetransparencia.cide.edu](http://metricadetransparencia.cide.edu)



■ Claudia Álvarez, Vicente Viveros y Adrián Alcalá.



■ Elaboración del mapa de argumentos en la mesa 1 del Séptimo Foro.

que resolvieron los cambios normativos en esta materia, de 2002 y 2007, no son los mismos que ahora; el Derecho debe evolucionar junto con la realidad de la sociedad: nuevos conflictos se presentan, situaciones no previstas acontecen.

## Razonamiento 2 para afirmar que la reforma era necesaria:

### 1. La reforma sentará las bases para una sociedad más democrática, otorgándole al gobierno un cariz de mayor legitimidad.

Sirva esta afirmación para comenzar la conclusión de este documento.

Sin duda, la relación gobierno – gobernados en México, presenta una situación complicada. Pocos se atreverían a negar que somos testigos de una generalizada expresión de desinterés, antipatía o rechazo de la sociedad mexicana frente a lo que se considera “la política”, así como de altos niveles de desconfianza que la clase política y las instituciones del Estado provocan en los mexicanos.

Así, los ciudadanos consideran — en su mayoría — que los gobiernos federal, estatal y municipal, son poco o nada transparentes en las decisiones que toman<sup>18</sup>, sin em-

bargo resulta interesante que los ciudadanos tienen claro qué significa la transparencia gubernamental y consideran que ésta y la rendición de cuentas deben ser temas prioritarios para las administraciones públicas<sup>19</sup>.

Si estamos de acuerdo en que la función de gobierno es una actividad delegada por los ciudadanos, en el contexto de la soberanía popular como fundamento democrático, la desconfianza de los ciudadanos en sus gobiernos y la baja evaluación que ello genera, resultan sumamente graves para las pretensiones de consolidación democrática en México.

Entonces, ¿De qué manera una reforma constitucional en materia de transparencia puede abonar al fortalecimiento democrático?

Si la democracia presupone que los ciudadanos conozcan qué hacen sus gobierno, cómo toman las decisiones, con qué criterios legales, administrativos y formales llevan a cabo las políticas públicas, garantizar de mejor forma el derecho de acceso a la información pública a los habitantes del país, proporciona a éstos diversas herramientas que potencializan el ejercicio de otros derechos, permiten controlar el poder político a través de su vigilancia, así como su posterior evaluación, contando con mejores elementos.

<sup>18</sup> Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas 2012. Secretaría de Gobernación.

<sup>19</sup> Encuesta Nacional sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2012. Auditoría Superior de la Federación – Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/ENCUESTA\\_UNAM\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/ENCUESTA_UNAM_2012.pdf)

Así, la transparencia gubernamental permite la existencia de ciudadanos informados cuya participación en lo público podrá impactar en las decisiones y resultados de la política. (Stiglitz, 1999).

¿Qué relación guarda lo anterior con un aumento en la legitimidad del gobierno? A partir de una aproximación desde el liberalismo moderno, podemos decir que un gobierno es más o menos legítimo en la medida en que sirva a la más plena realización de los derechos individuales<sup>20</sup>. En este orden de ideas, la legitimidad de facto de un gobierno, está en función de si actúa mediante leyes fijas y establecidas y no mediante decretos discrecionales, si se establecen jueces rectos e imparciales, y si se utiliza la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias<sup>21</sup>. De esta forma, un sistema político en que el derecho de acceso a la información pública esté garantizado a través de un marco normativo integral e instituciones garantes eficaces, posibilita un gobierno cuya estructura administrativa esté en permanente vigilancia por los gobernados, quienes están en condiciones de controlarlo, y como secuencia, pueden evaluarlo ('premiarlo' o 'castigarlo') a través de los procesos electorales.

Resulta necesario matizar brevemente lo anterior; es decir, la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información son elementos trascendentales en un esquema democrático, sin embargo, son sólo herramientas para la rendición de cuentas; tener mejores gobiernos o erradicar la corrupción depende de más factores, por ejemplo: contralorías sociales, una fiscalización superior independiente y profesional, informes periódicos a los electores de cada uno de los representantes, reelección inmediata y apropiadamente normada de representantes<sup>22</sup>, entre otros.

Por último, el mapa que aparece en este documento permite, entre otros detalles, una visualización general de argumentos, así como sus razones y objeciones que se presentan en función de un tópico. En este caso, resulta evidente que las razones en favor (en verde) de la reforma constitucional son más que las objeciones (en rojo). El contenido de este artículo es una descripción y revisión de tales argumentos, con la finalidad de reflexionar en torno a su validez, lo que nos lleva a afirmar que la reforma constitucional en la materia sí resuelve problemas normativos en nuestro país y también coadyuva al proceso de consolidación democrática en México.

No perdamos de vista que este documento se limita únicamente al análisis de un número reducido de cambios legales contenidos en la reforma, no se analizan por ejemplo: la reserva de información por razones de interés público o seguridad nacional, la interposición de acciones de inconstitucionalidad, el Sistema Nacional de Transparencia, entre otros.

---

<sup>20</sup> Idea de John Locke retomada por Antonio Camou, en: Gobernabilidad y democracia. Instituto Federal Electoral.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> La reelección inmediata de legisladores recientemente aprobada fue diseñada para burlar los efectos favorables a los ciudadanos de la reelección, esto lo lograron los actuales legisladores estableciendo que el diputado o senador que pretenda reelegirse deberá hacerlo por el mismo partido, al menos que decida separarse del mismo a la mitad de su periodo como legislador, lo que deja en manos del partido todo el control sobre las nominaciones puesto que pocos se atreverán a salirse de sus partidos a mitad de periodo y las élites partidistas mantendrán el control de los legisladores al tener ese poder de nominación en sus manos.



■ Consejera, consejeros de organismos garantes del país, y experta en argumentación (izquierda), participantes del Séptimo Foro.

## Fuentes consultadas

Álvarez, Claudia; González, Francisco y Reyes, Rodrigo Alberto. Memorias del Séptimo Foro de Análisis Nacional. 2013. Guadalajara, Jalisco.

Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia. Instituto Federal Electoral.

Guerra Ford, Óscar. Los órganos garantes de transparencia. UNAM. México. 2011.

Stiglitz, J. 1999. On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. Oxford. Oxford Amnesty Lecture.

## Estudios consultados

Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas 2012. Secretaría de Gobernación.

Encuesta Nacional sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2012. Auditoría Superior de la Federación – Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/ENCUESTA\\_UNAM\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/ENCUESTA_UNAM_2012.pdf)

Métrica de la Transparencia 2007 y 2010. En: [metricadetransparencia.cide.edu](http://metricadetransparencia.cide.edu)

La Constitución actual no garantiza el derecho de acceso a la información y la efectiva transparencia de los gobiernos, porque presenta problemas de diseño normativo.

La Constitución contiene un catálogo limitado de sujetos obligados y no establece la obligación de documentar sus actos y la forma legal para declarar la inexistencia de información.

**Law**  
 CREUM, artículo 6º inciso A, fracción 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."  
**Exemplo**  
 No incluye periodos, sanciones, teleconferencias, fondos públicos y cualquier que incluya y omita recursos públicos o resúmenes de actos de autoridad de autoridad.

La Constitución no dota al Congreso de la Unión de la atribución de elaborar leyes generales en materia de DAIPYT, PDP y Archivos, para establecer un marco legal común a todas las entidades federativas. Esto garantizaría un ejercicio igual del derecho con independencia de la jurisdicción estatal donde se viva.

**Expert Opinion**  
 Mtro. Federico Guzmán en el 7º Foro de análisis de la Reforma Constitucional. "Entre las propuestas de reforma que plantea el Senado de la República, está precisamente aquella que se propuso en el I Congreso Nacional Jurídico de CONAFAJ el 9 y 10 de Agosto del 2012, en Oaxaca de Juárez, Oaxaca."  
 "Impulsar una reforma para establecer una cláusula de autorización -es decir, para facultar al Congreso de la Unión para que expidiera una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información-, no se puede desconocer que, estrictamente en forma, una asimetría normativa, que sólo se da cuando dicha asimetría normativa o empobrecer el ejercicio del derecho".

Porque se eliminan asimetrías de diferentes ordenamientos en transparencia y acceso a la información locales.

Esto vulnera la autonomía de las entidades federativas.

Homologar: integración, tiempos, catálogo de SO, información fundamental, clasificación y motivos de clasificación y reserva de información.

El establecimiento de un marco legal común permite generar jurisprudencia en la materia.

**Expert Opinion**  
 Mtro. Federico Guzmán. Con dichas leyes se podría armonizar si homologar los mecanismos de acceso a la información, los medios de impugnación, el plazo de cumplimiento de las resoluciones, la temporalidad de la reserva de información, los supuestos de restricción a la información pública (causales de reserva y confidencialidad), el catálogo de información pública de oficio que de manera común deben cumplir todos los sujetos obligados, las obligaciones de transparencia específicas para determinados sujetos obligados, el catálogo de obligaciones generales que deben cumplimentar los sujetos obligados, procedimientos de ejecución de las resoluciones de los organismos garantes y el régimen de sanciones aplicables por incumplimiento de la ley, así como: los estándares sobre los principios (confidencialidad, finalidad, objetividad, proporcionalidad, etc.) y los alcances de los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición) dentro de la protección de datos personales, además en los procedimientos para su ejercicio, los frentes de seguridad y el régimen de sanciones.

La Constitución no establece, ni para la federación ni para los estados, OGAI's plenamente autónomos, con atribuciones respecto de todo el sector público cuyas resoluciones sean vinculativas e inatacables para los sujetos obligados que regulen. Tampoco prevé las relaciones entre OGAI's locales y el federal.

El OGAI's federal no puede revisar los recursos que interponen los particulares respecto de las resoluciones de los organismos de los estados y el D.F., que determinen la reserva de la información, ni por petición de los recurrentes, por su interés y trascendencia o a petición fundada de los propios OGAI's.

Los OGAI's operan en órdenes de gobierno distintos y no debería existir una relación relevante entre los "locales" y el "federal" que amerite regulación constitucional.

Tal revisión especializada redundaría en unificación de criterios e interpretaciones en todos los niveles de gobierno en el país.

Los recursos de revisión locales son demasiado para que el OGAI's federal los revise todos y decida cuál atraer.

**Expert Opinion**  
 Néstor Rodríguez Reyes

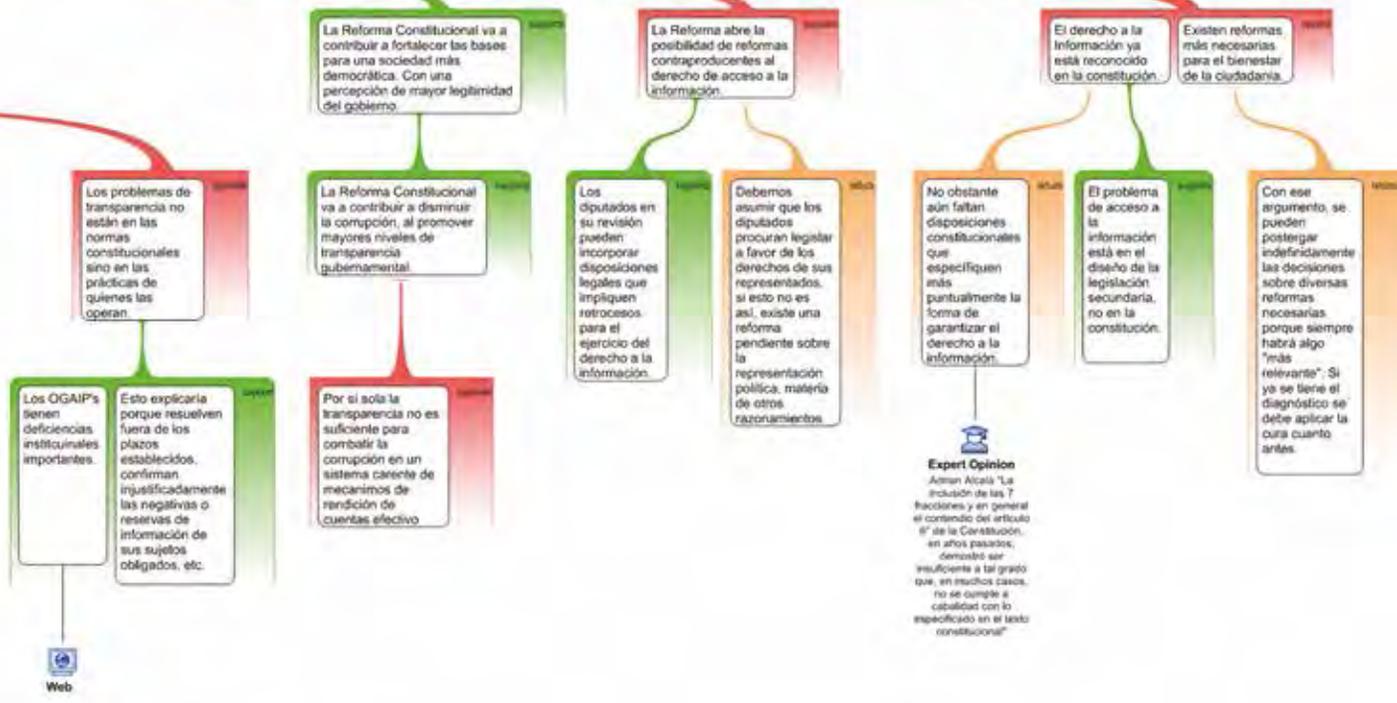
**Expert Opinion**  
 Oscar Guerra Foro "De sílica el IFAI tendría que revisar más de 16 mil recursos de todos el país".

La Constitución no contempla la reserva de información por razones de seguridad nacional.

La alusión a "razones de interés público" que hace la Constitución actual lleva implícitos diversos campos de reserva, entre otros el de la seguridad nacional.

No obstante, el Estado existe para mantener la integridad de una nación y enfatizar constitucionalmente la seguridad nacional como una razón de interés público para reservar información es una precaución pertinente.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA APROBADA POR EL SENADO ES NECESARIA.



**Francisco Javier  
González Vallejo**

Consejero Ciudadano del ITEI

**Rodrigo Alberto  
Reyes**

Politólogo. Secretario de  
Acuerdos en el ITEI

## **Marco normativo consultado**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Iniciativa de reforma en materia de transparencia. Grupos Parlamentarios del PRI y PVEM en el Senado de la República.2012.

Iniciativa de reforma en materia de transparencia. Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República.2012.

Iniciativa de reforma en materia de transparencia. Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República.2012.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, en materia de transparencia. Senado de la República. Diciembre 2012.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción, y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en materia de transparencia. Cámara de Diputados. Agosto 2013.

Lo mejor de la literatura

# Argentina

del 29 de Noviembre al  
7 de Diciembre

con los mejores  
contenidos:

EN VIVO

A las  
con **9**usted...



**E**  
**ELEMENTOS**  
EL INFORMATIVO CULTURAL DE JALISCO

**LaMesa**



**ARTEFACTO**

\*Conciertos y más



8° FORO INTERNACIONAL DE TELEVISIÓN

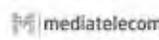
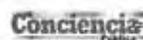
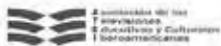


# tv morfosis

TV Everywhere, televisión en todas partes



1, 2 y 3 diciembre · Expo Guadalajara  
[tvmorfosis.udgtv.com](http://tvmorfosis.udgtv.com)





## **Retos y perspectivas ante la nueva reforma nacional de transparencia**

**Miguel Castillo Martínez**

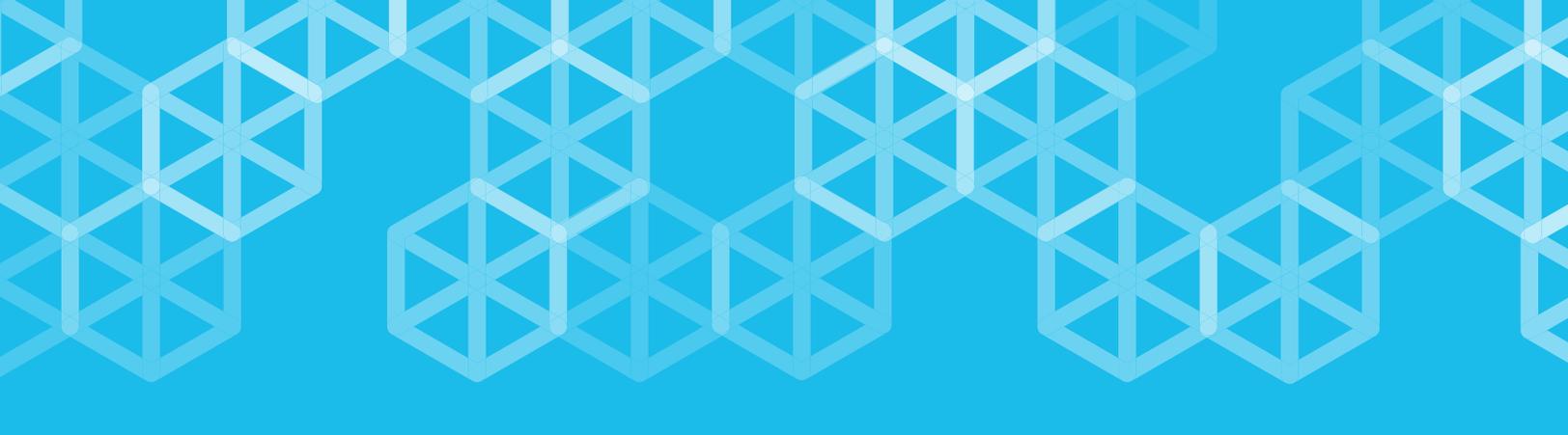
*Director Ejecutivo*

*DAI & DATA Consultores*

Con la integración del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ante la Reforma Constitucional hace ya dos meses, se inicia sin duda una nueva etapa en el tema de acceso a la información pública en México.

La autonomía constitucional otorgada y ratificada al órgano federal y la necesidad de construir un sistema nacional de transparencia, que mejore y homologue la experiencia ciudadana sobre el tema, se convierten en el primer gran reto.

Durante diez años, nuestro país, con gran responsabilidad y no ajeno a ciertas reticencias, construyó un robusto sistema de acceso a la información pública, cuya finalidad es principalmente, garantizar un derecho fundamental que tenemos todos.



Desde que la necesidad de generar confianza trajo consigo la transición política del año 2000, pasando por la oportuna reforma constitucional del 2007 y con la contribución de estados, legislaturas estatales y poderes públicos, que generó la reforma del 2013, hemos ido poco a poco, estableciendo de manera formal y dinámica un sistema que ha traído indudables beneficios en nuestro sistema democrático. Escatimar eso, ponerlo siquiera en duda e incluso caer en la crítica fácil, resulta inadecuado y poco generoso para quienes con su empeño, trabajo y sensibilidad pretenden generar cambios importantes en nuestra convivencia social.

Sin embargo, a la luz de una necesaria reforma que viene acompañada del décimo aniversario de la conformación de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), la discusión se centra en dos escenarios cuyos enfoques se han tratado de una manera dispar: la visión federal versus la visión estatal.

Quienes conocemos de cerca, la construcción de los institutos estatales de acceso a la información pública, así como la promulgación de las leyes, además del funcionamiento del derecho en las entidades federativas, tenemos

la obligación de reconocer la enorme influencia federal que permitió, desde el punto de vista de conveniencia política, que el tema pudiera transitar y volverse parte de nuestra incipiente democracia participativa. Sin embargo, con esa misma generosidad, debería existir un amplio reconocimiento a la lucha que desde los estados se ha librado para fortalecer el tema en todo el país.

Es innegable que hemos avanzado en el tema de manera importante, que las batallas que se han dado para generar certeza jurídica y el involucramiento de la sociedad civil, han aportado elementos que constituyen y conforman la realidad que hoy se ha logrado, pero las expectativas siguen siendo grandes e incluso ahora mucho mayores, y con razón.

Nos encontramos en el momento justo de generar avances significativos, destinados a demostrar las bondades de un sistema, que si bien tiene un andamiaje jurídico interesante y fuerte, requiere mostrar a la ciudadanía su flexibilidad y practicidad en la vida democrática de México, pero sobre todo, que se convierta en una herramienta eficaz para una verdadera rendición de cuentas.



Y es que la reciente reforma, en sí misma, generó expectativas importantes y abrió de manera especial su proceso de implementación y reconstrucción en el ámbito federal, mismo que deberá ser replicado en los estados en un futuro inmediato.

El proceso que se siguió para nombrar a los comisionados del nuevo organismo federal autónomo fue, en términos generales, inédito y ejemplar. Sin estar exento de polémicas propias de la vida pública, fue debidamente validado por un proceso claro y novedoso; además, el involucramiento de la sociedad civil mediante un grupo de expertos, le dio una dimensión diferente y permitió generar expectativas reales que obligan a quienes fueron escogidos, a realizar tareas y acciones que en sí mismas demuestran la importancia, la trascendencia y la necesidad de este tipo de organismos.

La dimensión pública del proceso de selección, el hecho de privilegiar perfiles y la redimensión en la discusión pública de propuesta final, catapultó al órgano federal de inmediato, y le generó públicamente compromisos inmediatos que habrá que atajar sin demora.

Dentro de esas tareas, está sin duda la construcción de un Sistema Nacional de Transparencia, que no es otra cosa, que la creación de una política pública destinada a homologar la legislación en todo el país, mejorar las capacidades institucionales de los órganos locales y profesionalizar la relación con los diversos sujetos obligados, con la finalidad de hacer de la publicidad de la información pública, una tarea indispensable y necesaria para el desarrollo de nuestra democracia.

En virtud de que la naturaleza del nuevo órgano federal será la de construir un sistema, los comisionados actuales, tal y como ya lo están haciendo, deberán estar mucho más involucrados en más temas que en solamente resolver recursos. Habrá que ir construyendo poco a poco un sistema de publicidad proactiva y no centrarse en solicitudes y recursos. Parece ser una primera línea de acción que ya se está visualizando en el nuevo IFAI.

Pero para que todo ello pueda realizarse, se requiere profesionalizar el trabajo en todas las áreas, desde los órganos garantes hasta las unidades administrativas de los sujetos obligados. Es en el servicio de carrera, en la especialización y en la capacitación en donde se podrá generar el gran vínculo para lograr una tarea que es titánica, pero sobre la cual hemos avanzado pasos gigantescos.

La necesidad de capacitar de manera recurrente y crear una clase pública experta en los temas de acceso a la información, será ciertamente, indispensable para lograr el objetivo de homologar a nivel nacional la experiencia de este derecho fundamental.

Para ello, existen ya hoy, instrumentos creados que permiten desde la óptica de las competencias laborales, establecer que quienes se dedican a la función, tengan las capacidades mínimas que se requieren de acuerdo a una norma nacional que está vigente, y que puede ser una excelente herramienta para la profesionalización en los tres niveles de gobierno.

Será difícil construir un Sistema Nacional de Transparencia si no nos avocamos a desarrollar una generación de funcionarios públicos de todos los niveles, comprometidos con el tema y cuya labor será la de concientizar a la clase política de los beneficios que trae a la función, el generar sistemas de publicación proactiva, para así pasar de un sistema de solicitudes y recursos a un sistema de publicación y disponibilidad.

La necesidad de contar con funcionarios públicos capacitados, sensibles y conocedores del tema en cada uno de los sujetos obligados del país, en todos los niveles de gobierno, será lo que haga la diferencia o genere la mejor experiencia.

Estoy seguro que la conformación del nuevo órgano constitucional y la experiencia de sus miembros, permitirá construir desde el nuevo órgano federal, las políticas necesarias que activen acciones para lograr ese fin.

**Miguel**

**Castillo Martínez**

Director Ejecutivo  
DAI & DATA Consultores

Hay en cada uno de los nuevos comisionados, experiencias diversas que conjuntadas pueden generar magníficos productos que redunden en beneficios del propio sistema. La conjunción de visiones locales, enriquecida con la óptica federal y académica presupone, por sí misma, un océano de posibilidades para crear políticas integrales que no se centren en una única visión centralista, sino que pasen por la riqueza federalista del México de hoy.

Quienes de una u otra manera hemos estado y seguimos involucrados en el tema, deberemos seguir aportando nuestra experiencia para hacer de la reforma constitucional federal un referente cierto, pero con resultados palpables.

Nada será exitoso, si los grandes usuarios del derecho, es decir, los ciudadanos, no pueden comprender la utilidad pública del derecho y la razón de existir de los órganos garantes.

Su eficacia pasará no por la cantidad de recursos resueltos a favor de los ciudadanos, sino por la cantidad de información de utilidad que se ponga a disposición de manera proactiva, y como resultado de políticas públicas claras destinadas a ese fin concreto.

Vaya reto, vaya oportunidad, vaya escenario para el órgano garante federal, en donde el trabajo de la mano con los órganos estatales redundará en un mejor derecho para un mejor ciudadano.



## **Reforma Constitucional en materia de acceso a la información: retos y oportunidades para los órganos locales**

**José Rubén Alonso González**

*Jefe del Departamento de Ciencias Sociales  
y Humanidades de la Universidad del Valle  
de Atemajac (UNIVA)*

La constitucionalización en 2007 del derecho de acceso a la información, con principios y bases, marcó un parteaguas clarificador en el reconocimiento y ejercicio de una de las vertientes del derecho a la información, y con ello propició el ensanchamiento de la libertad de expresión. Ahora, en 2014, se precisaron alcances de dichos principios, dotando a la par de fuerza y autonomía constitucional al órgano garante para dicho derecho, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), con implicaciones para los órganos garantes locales en las entidades federativas y el Distrito Federal.

A través de la presente reseña se hará un recorrido sobre estos cambios, resaltando algunos elementos de contexto y las implicaciones que tendrá en los órganos locales existentes en México, de manera específica en el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI). Para ello, se tomará como referencia el dictamen con el que se reformó y adicionaron disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia en agosto de 2013, y que a la postre fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

## El camino a la reforma de 2014

La incorporación del derecho a la información en la Carta Magna se realizó como parte de una reforma político-electoral el 6 de diciembre de 1977, cuando se le adicionó al artículo 6° sobre libertad de expresión, en el cual se estableció que “el Estado garantizará el derecho a la información”. Durante 25 años se discutió sobre la comprensión y alcances de dicho derecho, y fue hasta el surgimiento de las primeras leyes de transparencia o de acceso a la información, en Jalisco y a escala federal con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, en 2001 y 2002, respectivamente, cuando el derecho a la información se desarrolló en su vertiente de acceso a la información pública gubernamental (Alonso, S/F: 7-10; Salazar/Vázquez, 2008: 45-48).

Pero fue hasta 2007, 30 años después del primer reconocimiento del derecho a la información, cuando a nivel constitucional se encuadró el derecho a la información como derecho de acceso a la información, al establecerse los “principios y bases” de dicho derecho, como parte de una exigencia de armonizarlo y parametrizarlo en todas las entidades del país, frente a la asimetría que se registraba (Alonso, 2010: 477-513).

La reforma de 2007 estableció lo siguiente en el artículo 6° Constitucional:

*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.*

Para hacer efectivos estos “principios y bases” se fijó el plazo de un año, comenzando el 21 de julio de 2007, un día después de que se publicó el decreto en el Diario Oficial de la Federación, para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal expidieran las leyes respectivas o adecuaran las existentes. La mayoría de los estados lo hicieron, incluso dotando de autonomía constitucional a sus respectivos órganos garantes. A nivel federal, se estimó que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información cumplía con esos principios. Además, a través del artículo Tercero Transitorio del decreto, se establecía que para 2009 la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberían “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”. Para esto último, el IFAI ofrecía de manera gratuita a Estados, Municipios y el Distrito Federal, un sistema electrónico de solicitudes de información: INFOMEX<sup>1</sup>.

Para Salazar y Vázquez (2008: 52), esta modificación o agregado constitucional se realizó en la parte dogmática de la Constitución, en las garantías individuales, con lo que “se incorporaron nuevas normas en materia de derechos fundamentales y/o sus respectivas garantías. En concreto se incorporó de manera expresa un nuevo derecho fundamental en la Constitución”.

Dos años después, en 2009, se registró otro avance en un derecho íntimamente vinculado al derecho a la información y establecido en la fracción II del artículo 6°, a saber, que “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”. En el artículo 16 de la Constitución se incorporó un segundo párrafo el 1 de junio de 2009, el derecho a la protección de datos personales: acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO), de la siguiente manera:

*“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.”*

Un año después, el 5 de julio de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se estableció que fuera el Instituto Federal de Acceso a la Información (y Protección de Datos), el responsable de “difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la presente Ley y que deriven de la misma; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos regulados” (Art. 38 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares).

El 2 de diciembre de 2012, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y los líderes de las tres fuerzas políticas con mayor representación en el Congreso de la Unión, PRI, PAN y PRD, firmaron el Pacto por México. En el apartado “Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, establecieron “ampliar facultades del IFAI”, y para ello impulsar “una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional

<sup>1</sup> A la fecha, sólo seis entidades federativas no cuentan con el Sistema INFOMEX operando, aunque están en proceso de integración, de acuerdo con el sitio Web del Proyecto INFOMEX: Baja California Sur, Michoacán, Estado de México, Tamaulipas, Oaxaca y Yucatán.

autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional” y que los órganos estatales sean “autónomos, colegiados y especializados en transparencia”. (Compromisos 83 y 84<sup>2</sup>)

Entre julio y octubre de 2012 se presentaron en la Cámara de Diputados cuatro iniciativas de reforma en materia de transparencia y derecho de acceso a la información, y entre septiembre y octubre de ese año, se presentaron dos iniciativas sobre la materia en la Cámara de Senadores. De entre todas, resalta la que presentaron los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM), pues se trataba de la iniciativa que les entregó el entonces Presidente Electo <sup>3</sup>, Enrique Peña Nieto, y que los coordinadores parlamentarios de ambos partidos hicieron suya para ingresarla en el Congreso de la Unión, sirviendo de referencia para el dictamen en esa materia. <sup>4</sup>

Las iniciativas permanecieron en comisiones poco más de un año. Los dictámenes aprobados fueron y vinieron entre ambas cámaras entre agosto y noviembre de 2013, y una vez aprobado en definitiva y por los Congresos locales, el decreto de reforma se publicó el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. <sup>5</sup>

## El contenido de la reforma

La reciente reforma constitucional en materia de transparencia gira básicamente en torno a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, en particular el IFAI y los sujetos obligados.

a) Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

a. Se le otorga autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios a nivel constitucional.

b. Se amplía el número de los integrantes de su consejo a siete miembros, los cuales se renovarán de manera escalonada.

c. Se le faculta para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales signados por el Gobierno de México que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

d. Se regirá por una ley específica que expida el Congreso de la Unión, tendrá competencia para “conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona

---

<sup>2</sup> Pacto por México. Acuerdos. 2 de diciembre de 2012. Disponible en URL: <http://pactopormexico.org/acuerdos/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-combate-a-la-corrupcion/> Fecha de consulta: 21 de julio de 2014.

<sup>3</sup> Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 2012.

<sup>4</sup> Proyecto de Decreto en materia de transparencia. Gaceta del Senado. LXII Legislatura. Jueves 13 de septiembre de 2012. Disponible en URL: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa_PRI.pdf). Fecha de Consulta, 21 de julio de 2014.

<sup>5</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia en materia. Disponible en URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/nov/DOF07FEB2014-ConstitucionMateriaTransparencia.doc>. Fecha de consulta: 22 de julio de 2014.

física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal”, pero “con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros”.

- e. Sus facultades se extienden a cualquier persona en todo el país, pues “también conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal, que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información”.
- f. Podrá conocer de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal “de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.
- g. Sus resoluciones serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados; sin embargo, el Consejero Jurídico del Gobierno (Ejecutivo Federal), “podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación” en los casos que las resoluciones “puedan poner en peligro la seguridad nacional”.

#### b) Sujetos obligados

- a. Se incorporan y marcan explícitamente sujetos obligados que en la reforma-adición de 2007 se consideraban de manera inferida, de manera específica, los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos autónomos (como la CNDH, el Banco de México, el INEGI, etc.), los partidos políticos, los fideicomisos y fondos públicos, cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los tres ámbitos: federal, estatal y municipal.
- b. Se obliga a que todos los sujetos obligados documenten todo acto sobre su ejercicio con base en sus facultades, competencias o funciones.
- c. Se precisan obligaciones básicas sobre información proactiva y rendición de cuentas de los sujetos obligados, pues mientras en la reforma de 2007 se establecía la obligación para que publicaran a través de medios electrónicos disponibles “información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”, ahora además de “la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos”, los indicadores que deberán publicar serán aquellos “que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”.

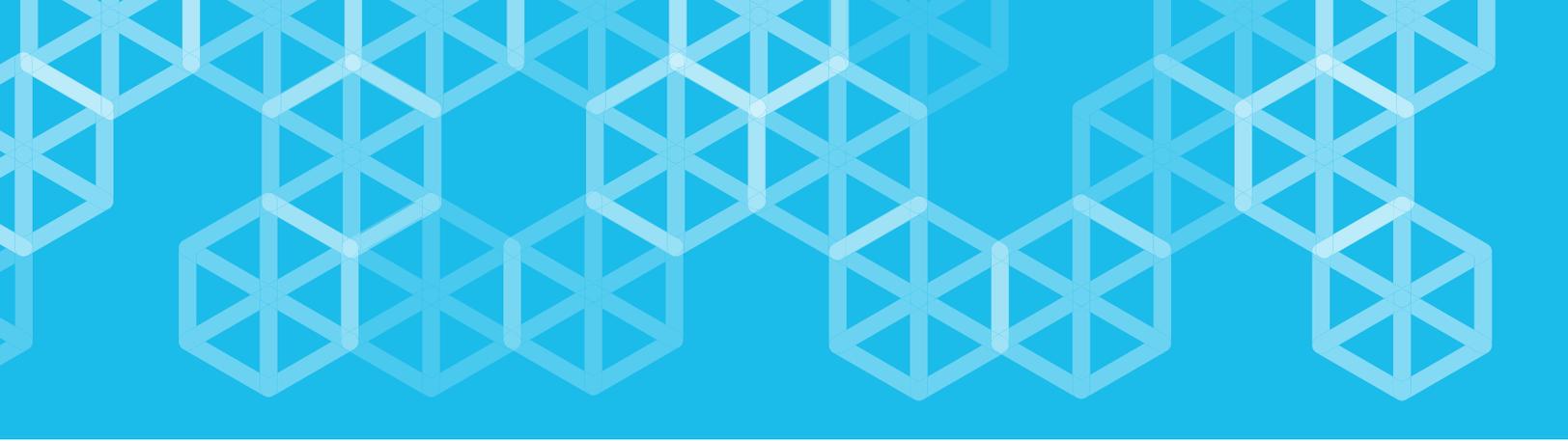
#### c) Leyes Generales

- a. Con base en el Decreto de reforma-adición Constitucional, el Congreso de la Unión deberá expedir en un año, a más tardar el 7 de febrero de 2015, al menos tres leyes generales, con base en las cuales la Federación y cada entidad federativa y el Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, adecuen sus normas existentes o expidan las necesarias. De manera específica, y como normas reglamentarias del artículo 6° Constitucional, se trataría de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, una Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Autoridades y una Ley General de Archivos.





- Establecer los plazos, formatos y procedimientos para tramitar solicitudes de información con criterios homologados.
- En materia de información reservada y confidencial, desarrollar y precisar plenamente los conceptos de interés público, seguridad nacional y dignidad humana, que son las causas por las cuales se determinará la reserva y clasificación de la información, con vistas a reducir la discrecionalidad.
- Se deberá precisar la obligatoriedad de los servidores públicos, de documentar la gestión pública para el ejercicio de sus atribuciones y facultades, como principio generador de información.
- Se requerirá regular el procedimiento para determinar/sancionar la existencia e inexistencia de información.
- Establecerse la coordinación con autoridades generadoras de información, como las auditorías superiores.
- Normarse el procedimiento de segunda instancia mediante el recurso de revisión ante el IFAI sobre resoluciones de órganos garantes locales.
- Precisar los supuestos del ejercicio de la facultad de atracción del IFAI respecto a los asuntos de competencia de los órganos garantes locales.
- Especificar la normatividad sobre la protección de datos personales en posesión de autoridades.
- Por lo que corresponde a la Ley General de Archivos, además de establecer su objeto, ámbito de aplicación, definiciones, competencias, se requerirá entre otras cosas, establecer mecanismos de coordinación y concertación entre sujetos obligados para garantizar la conservación, resguardo, difusión y acceso de archivos que generen las dependencias.
- En ello, además normar criterios uniformes que permitan sistematizar la información de los archivos, estableciendo los métodos y técnicas para su localización y consulta.
- Se deberá establecer la organización y clasificación de los diversos tipos de archivos que generen los sujetos obligados, para así contar con un catálogo uniforme que permita una adecuada consulta y organización homogénea en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes del estado.
- Se deberán determinar los criterios y procedimientos relacionados con la consulta de archivos, garantizando la disponibilidad, integridad de los archivos.



- En la ley general respectiva se deberán establecer los instrumentos de control archivístico, así como el cuadro general de clasificación y catálogos de disposiciones documentales e inventarios generales de archivos.
- Además, establecer los criterios para los lineamientos específicos necesarios para clasificación de documentación como confidencial.
- Entre otros puntos, también se necesitará establecer la creación de órganos de control y comités generales que normen reglamentariamente sus determinaciones, respecto a criterios archivísticos en los tres niveles de gobierno, y medidas de apremio y sanciones.

## Consideraciones finales

La necesidad de homogenizar las condiciones normativas para el ejercicio del derecho fundamental al acceso a la información pública en todas las entidades federativas y el Distrito Federal la resolvió el Constituyente Permanente, con el aval de las legislaturas locales, centralizando facultades en el órgano garante federal, el IFAI, pero en detrimento de facultades de órganos garantes locales, como Jalisco, al perder la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones en materia de acceso a la información. Jalisco, que fue pionero en con estos alcances para garantizar el derecho de acceso a la información, ahora deberá ajustar su Constitución local a lo establecido en la Carta Magna.

El artículo Quinto Transitorio del Decreto de la reforma Constitucional en materia de transparencia establece que “las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad”, es decir, el 7 de febrero de 2015; sin embargo, dicho plazo también es el límite para que el Congreso de la Unión emita las leyes generales en materia de acceso a la información, protección de datos en posesión de autoridades así como la general de archivos. Estas normas serán el referente a partir de las cuales las Legislaturas locales y la Asamblea del Distrito Federal adecuarán o emitirán sus leyes. Lo anterior supondría que el Congreso de la Unión deberá emitir con tiempo las normas generales y así favorecer a un buen trabajo legislativo en los Congresos locales y la Asamblea del Distrito Federal. Sin embargo, es de suponer que en el caso de Jalisco, a seis meses de que venza el plazo, tanto el órgano garante como el Congreso local deberían estar trabajando en la materia, recuperando el ejercicio participativo que lo llevó a constituir en 2005 una de las mejores leyes de transparencia y acceso a la información de vanguardia a escala nacional, y que fue referente para algunos estados.

La reforma Constitucional de 2014 requiere ser abordada desde lo establecido en la reforma de 2007, cuando se establecieron los principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información; es decir, no se trata de “topes” en la materia, de tal suerte que se puede ir más allá, tanto por ser principios y bases como por tratarse de un derecho fundamental que bajo la progresividad del mismo, en la medida que se ensanche, se constituirá nuevamente en vanguardia y referente.

Si la reforma Constitucional de 2014 puede ser vista como centralista, en la medida que el nuevo IFAI será la segunda instancia, materialmente jurisdiccional, vinculante, definitiva e inatacable en materia de acceso a la información, para los órganos garantes locales, como el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI), su principal reto continuará girando en tres esferas íntimamente relacionadas: transparencia activa de los sujetos obligados, transparencia pasiva mediante solicitudes, y resoluciones sobre recursos de revisión, sólidas en su fundamentación y motivación, de manera que su autoridad en la materia no requiera de una segunda instancia, pues ésta, como elemento de seguridad jurídica tendrá que ser la excepción en la garantía del derecho de acceso a la información en Jalisco.

**José Rubén**

**Alonso González**

Jefe del Departamento de Ciencias  
Sociales y Humanidades de la  
Universidad del Valle de Atemajac  
(UNIVA)

## Referencias

Villanueva, E. (2006). Derecho de la información. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Alonso, J.R. (S/F). Transparencia y derecho a la información en Jalisco. Guadalajara, Jalisco: Gobierno de Jalisco.

Alonso, J.R. (2012). Derecho de acceso a la información. Antología. Guadalajara, Jalisco: Gobierno de Jalisco

Carbonell, M. (2008). El régimen constitucional de la transparencia. México, D.F.: UNAM.

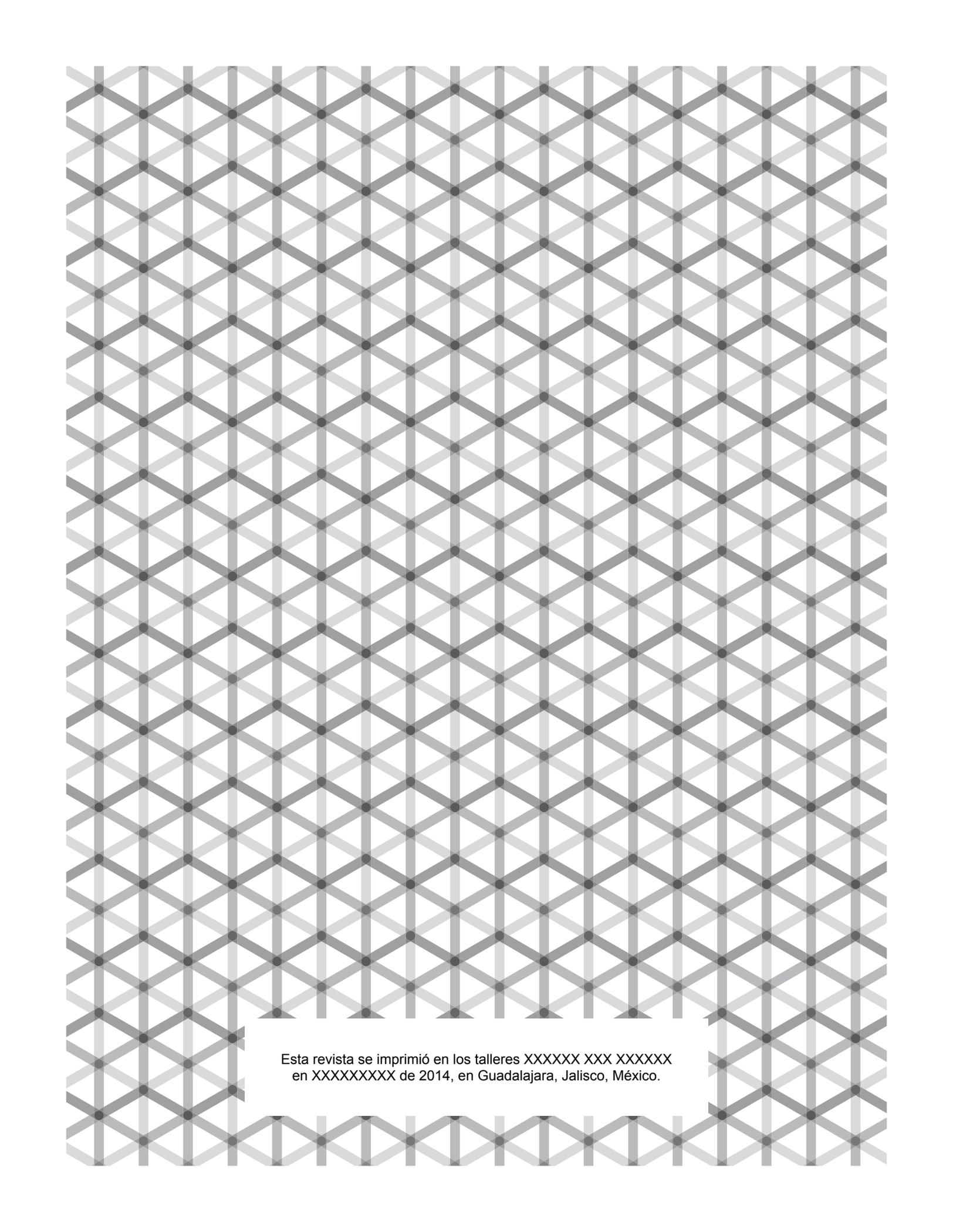
Carbonell, M. / Bustillos, J. (2007). Hacia una reforma de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

LXII Legislatura. (2013). Declaratoria de publicidad del dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año XVI, Número 3842-A, México, D.F. Disponible en URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/ago/20130821-A.pdf>. Fecha de consulta: 21 de julio de 2014.

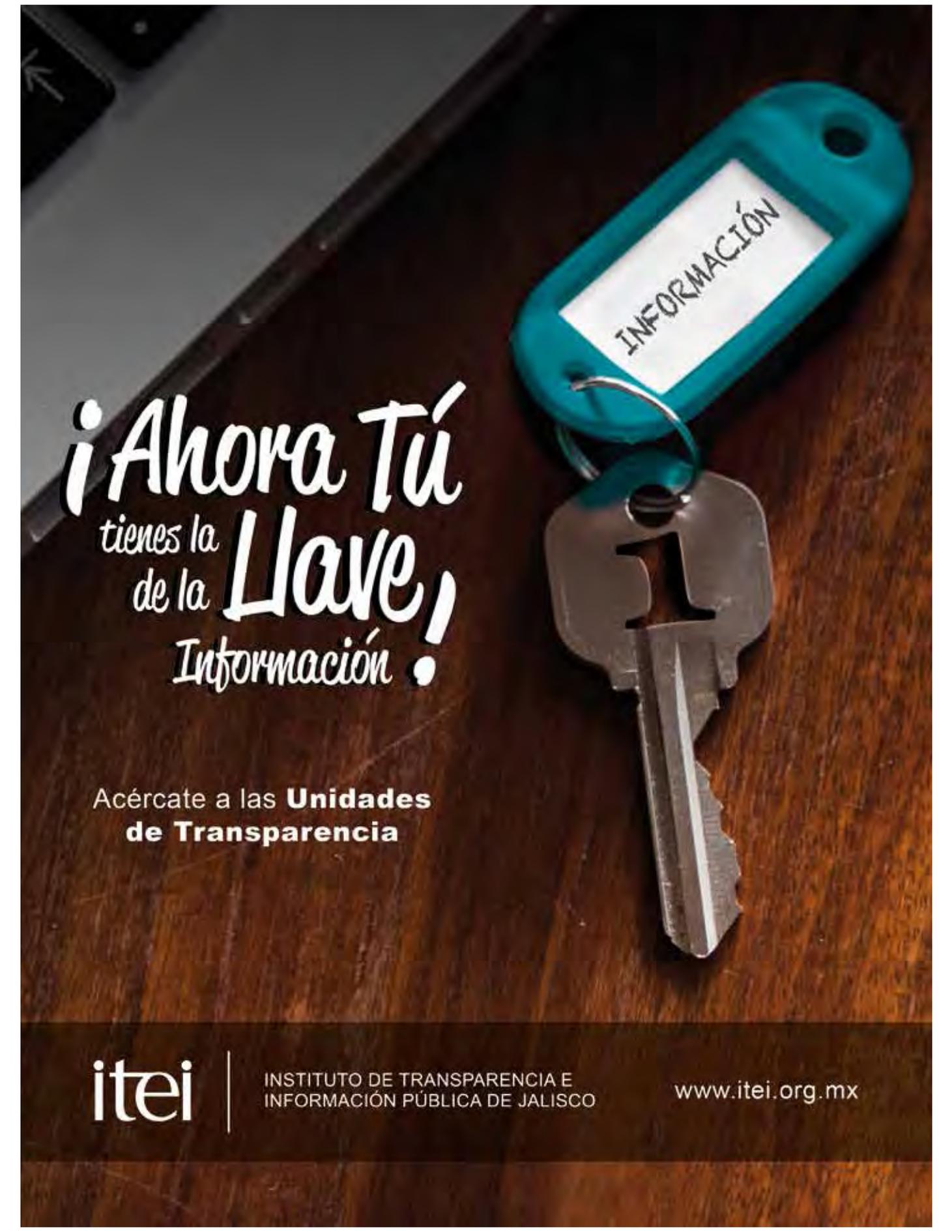
López-Ayllón, S., Coord. (2006). Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario. México, D.F.: UNAM-IFAI.

Olvera , A. J. (2010). La democratización frustrada. México, D.F.: Casa Chata.

Salazar, P. Coord. (2008). El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. México, D.F.: UNAM-IFAI.



Esta revista se imprimió en los talleres XXXXXX XXX XXXXXX  
en XXXXXXXXXX de 2014, en Guadalajara, Jalisco, México.



*¡Ahora Tú  
tienes la  
de la **Llave,**  
Información!*

Acércate a las **Unidades  
de Transparencia**

**itei**

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E  
INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

[www.itei.org.mx](http://www.itei.org.mx)