

# El “costo” de los recursos: análisis y propuesta de la “mediación electrónica” como mecanismo adversarial en materia de acceso a la información y transparencia

**Aranzazú Méndez González**

*Coordinadora General de Transparencia del  
Gobierno del Estado de Jalisco*

**Omar Esteban Macedonio Maya**

*Titular de la Unidad de Transparencia de  
la Coordinación General Estratégica de  
Crecimiento y Desarrollo Económico del  
Estado de Jalisco*

## **PALABRAS CLAVES:**

Costo, Derechos, Recurso de  
Transparencia, Recurso de  
Revisión, Mediación Electrónica

## **Resumen**

Se realiza una propuesta de mediación electrónica en materia de mecanismos adversariales (recurso de transparencia y de revisión) que permite dinamizar, eficientar y mejorar los procesos a la luz del enfoque del costo de los derechos propuesto por Holmes y Sunstein.

## **Introducción**

La frase “todos los derechos para todas las personas” se ha convertido prácticamente en un mantra que ha permitido que socialmente la dimensión de ciudadanía<sup>1</sup> se amplié de derechos básicos a derechos de hasta cuarta generación<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ciudadanía es, a su vez, la igualdad en la posesión y ejercicio de los derechos que está asociada a la pertenencia a una comunidad (PNUD, 2011)

<sup>2</sup> “La primera generación fueron agrupados los derechos civiles y políticos, en la segunda generación los derechos económicos, sociales y culturales y en la tercera generación se agruparon los que corresponden a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes.” (CNDH, 2022)

Esta idea de ampliar la esfera de derechos y de capacidades inherentes al ciudadano ha tenido un impacto positivo toda vez que las relaciones entre gobierno, sociedad e individuos ha transitado de una lógica vertical a relaciones mucho más horizontales, donde las personas se colocan en el centro de la ecuación política y mantienen una actitud crítica y vigilante ante los gobiernos.

En este sentido, los derechos de transparencia y acceso a la información se han convertido en guardianes de esta supervisión ciudadana, permitiendo que por medio de las solicitudes de información y de la publicación de información fundamental cualquier persona pueda convertirse en un contralor independiente que da cuenta del ejercicio adecuado o no de la función pública.

Si bien, ambos derechos (la transparencia y el acceso a la información) se encuentran jurídicamente establecidos y mantienen procedimientos específicos de actuación de los sujetos obligados (S.O.), lo cierto es que la misma normativa da cuenta de la posibilidad de que eventualmente la información fundamental no se encuentre debidamente publicada o en su defecto sea incorrecta, incompleta o poco clara (transgrediendo el derecho a la transparencia) o que la información que mediante solicitud requiere el ciudadano no responda a lo solicitado (transgrediendo el derecho de acceso a la información) para lo cual se establecen mecanismos adversariales<sup>3</sup> (en la figura del procedimiento de recurso de transparencia (RT) y del recurso de revisión (RR), respectivamente) mediante los cuales se ventilan discrepancias<sup>4</sup> entre solicitantes y S.O.

Estos mecanismos son indispensables para tutelar y salvaguardar los derechos de los ciudadanos, no obstante, es importante reflexionar en torno a la necesidad de que los derechos se cumplan pero a la

vez que estos sean tomados en serio<sup>5</sup> partiendo del hecho de que cada derecho resulta ser una elección social en cuanto al “costo” que representa, en este sentido, los recursos de transparencia y de revisión no son una excepción.

## **I.- El “costo” de los derechos: un acercamiento**

Aunque parece chocante la idea de que los derechos tienen un costo, lo cierto es que este planteamiento nos permite comprender una dimensión que teóricamente no es tan visible ¿Cuánto cuesta nuestra libertad, nuestro derecho a la seguridad o en este caso nuestro derecho a la transparencia? Si bien, parece que todos los derechos se encuentran dados por sí mismos, lo cierto es que para que se cumplan nuestras garantías de libertad, seguridad o en este caso de transparencia se requiere un despliegue institucional que garantice estas libertades, y lógicamente la idea de una institución formal y específica implica un costo para el Estado, un costo que socialmente asumimos todos a fin de que tengamos dichas garantías.

En este sentido, el costo de los derechos no se refiere específicamente a costos económicos, sino también a la elección que realizamos al privilegiar una actividad por encima de otra, es decir, socialmente tomamos decisiones de costear ciertos derechos y garantizarlos mediante una robusta acción estatal.

Coincidimos con Holmes y Sunstein quienes señalan que “en la práctica, los derechos pasan a ser algo más que meras declaraciones solo si confieren poder a organismos cuyas decisiones sean legalmente vinculantes [...] los individuos desdichados que no viven bajo gobiernos capaces de cobrar impuestos y aportar soluciones efectivas no tienen derechos legales” (Holmes, 2012: 37-38) de esta manera, resulta muy importante ser conscientes de que la transparencia tiene un costo representado no solamente por

---

<sup>3</sup> Son aquellos en los cuales un tercero asume la responsabilidad de resolver un conflicto, en sustitución de las partes.

<sup>4</sup> Básicamente las que se encuentran como “requisitos de procedencia”

---

<sup>5</sup> Dworkin indica que frente a los derechos legales existen derechos morales. “Si el juez decide que las razones derivadas de los derechos morales son tan fuertes que le imponen la obligación moral de hacer todo lo que pueda por apoyar esos derechos, entonces es posible que deba mentir” (Dworkin, 2017:17)

el órgano garante sino también por los cientos de instituciones y personas que cotidianamente realizan actividades para hacer llegar a los ciudadanos información, para publicarla, procesarla y hacerla asequible, haciendo que este derecho pase del papel a la práctica.

De este modo, aunque las controversias y los mecanismos adversariales forman parte de estos dos derechos (transparencia y acceso) lo cierto es que fundamentalmente los costos (representados por el trabajo, tiempo y esfuerzo que imprimen los servidores públicos y ciudadanos involucrados) deberían de ser reducidos ostensiblemente a fin de que pudieran darse esfuerzos en una dirección más positiva, que implique ampliar los derroteros de ambos derechos y que sobre todo permitan de forma expedita transitar a otras dimensiones que reduzcan al máximo las controversias y permitan más bien que los ciudadanos puedan solicitar y acceder a información de mejor calidad.

Ahora bien, colocados en este tránsito, ¿cuál es el escenario que en Jalisco priva en torno a los RT y RR en los últimos años?

## **II.- Los recursos de transparencia y de revisión: costo, celeridad y procedencia**

Como hemos señalado anteriormente, los RT y RR tiene su origen como un medio de defensa específico del ciudadano contra las actuaciones de los sujetos obligados; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios (LTAIPEJ) establece en su artículo 112 los requisitos que debe contener el RT interpuesto por el ciudadano, en tanto que para el RR las causales de procedencia se encuentran específicamente detalladas en el artículo 93 de la misma legislación.

Si bien, la ley es clara en torno al hecho de que en los casos de los recursos de transparencia proceden una vez que se acrediten específicamente algunos datos del promovente y se defina la condición

de incumplimiento de publicación (nombre del S.O. y obligación incumplida), lo cierto es que para el caso de los RR la ley establece también una serie de condiciones para su procedencia mismos que van desde la no resolución de la solicitud en tiempo, la negativa o condicionamiento de la entrega de la información, el cobro adicional entre otras más.

A primera vista, parece que la interposición de recursos es procedente siempre y cuando se cumplieren tanto una serie de violaciones por parte de los S.O. como que el ciudadano tenga conocimiento específico de la normatividad que ha sido violentada. Sin embargo, no resulta óbice mencionar que la procedencia de los recursos – específicamente los RR – actualmente no se sujeta al análisis de procedencia puntual, toda vez que en aras de la máxima transparencia, sencillez y celeridad se da cuenta y vista a los S.O. de todas las interposiciones que realizan los ciudadanos, encuadren o no dentro de los supuestos de la ley.

Esto ha generado un incremento sustancial de los recursos de transparencia y de revisión sostenido a lo largo del tiempo, tan solo es ilustrativo que de acuerdo con estadísticas del propio Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) en 2018 se presentaron 1,852 RR y 89 RT en tanto que en 2021 – 3 años después - se presentaron 4,472 RR y 562 RT, casi 2.5 veces más RR y 6 veces más RT.

Aunque podríamos argumentar que este incremento se debe al crecimiento de las solicitudes, lo cierto es que en tanto en 2018 se presentaron 91,816 solicitudes de información, en 2021 se reportaron 168,458, lo que nos ubica en un crecimiento del 80%, lo que no se corresponde con el crecimiento pronunciado de los RR y RT.

Estas cifras pueden ser interpretadas de diversas formas, por un lado de un mayor conocimiento de los ciudadanos de la posibilidad de interponer estos recursos, pero por el otro puede hablar también de una gestión fallida de los S.O. o una laxa revisión de la procedencia de estos. Consideramos, sin embargo

que la mejor respuesta es un cruce de ambas, por un lado, los ciudadanos ahora conocen más esta posibilidad pero a la vez existe una debilidad para la determinación de la procedencia de los RR y RT ya que siguiendo los principios de la ley se omite la revisión puntual de los requisitos.

Aunque siempre es una buena noticia que los ciudadanos conozcan y hagan uso de sus derechos, lo cierto es que los RR y RT causan una carga administrativa incremental a los S.O. al órgano garante y a las unidades generadoras de la información e incluso no se traducen en que el ciudadano obtenga la información con sencillez y celeridad, ya que el procedimiento es engorroso, involucra muchas etapas procesales y a la larga hace que algunos ciudadanos desistan y abandonen al tener que realizar múltiples manifestaciones y tras algunas semanas obtener la información que requieren cuando este proceso podría ser más expedito, no lleno de procesos de “carteo”<sup>6</sup> y tras el engrose de largos expedientes que desgastan a todos los involucrados y que eventualmente desorientan a los ciudadanos por la falta de claridad y el cúmulo de normatividad que se argumenta en los mismos.

En esta encrucijada, nos encontramos en una posibilidad real de que ante el incremento de los recursos se pueda generar una auténtica pedagogía ciudadana, empoderando a los solicitantes pero a la vez haciéndolos corresponsables al señalarles las formas en las que, por un lado pueden recibir la información y por el otro los supuestos de procedencia específicos de los RR y RT, estableciendo así un dialogo fructífero entre S.O. y ciudadanos.

### **III.- Una alternativa: la mediación electrónica como vía para la resolución de controversias**

Asumiendo que la lógica del costo de los derechos priva en el desarrollo de los mecanismos adversariales de RT y RR mismos que evidentemente se

han incrementado a lo largo de los años haciendo que recursos humanos, tiempo y dinero se destinen a resolver conflictos que eventualmente pueden ser subsanados en menos tiempo, con menos desgaste y sobre todo con una respuesta más expedita para los ciudadanos, es que consideramos prudente proponer como alternativa la denominada “mediación electrónica” como vía para la resolución de controversias en materia de RT y RR.

Sabemos que el enfoque de la virtualidad ha tenido una amplia difusión sobre todo tras los retos que la pandemia por el COVID-19 nos presentó, además de que en todo caso, la mediación es toda una esfera que ha venido desplegándose como una alternativa viable, más expedita y menos costosa para las partes, máxime que en el caso de la transparencia y el acceso a la información la controversia se asume a partir de un diferendo o de un incumplimiento de la normativa vigente más no de una condición de ventaja procesal por parte de algunos de los involucrados.

En este sentido, cabe resaltar que en lo que respecta al RR el ITEI ha establecido – tal y como la ley lo indica – la posibilidad de una audiencia de conciliación, misma que debe ser solicitada en sus actuaciones iniciales por el S.O. pero eventualmente no es tomada en consideración, este mecanismo se encuentra regulado por unos lineamientos generales que si bien dan claridad del procedimiento, lo cierto es que aun resultan un mecanismo “alternativo” no de primera opción.

Cabe destacar que estos lineamientos han sido actualizados en 2021 para establecer audiencias de forma virtual, lo cual nos acerca un paso más a la propuesta que hacemos en este documento. De esta forma, la idea de la “mediación electrónica” tiene los siguientes elementos:

- Que para la admisión de los RT y los RR el ITEI proceda a revisar puntualmente que los actos impugnados por un lado se den por la real ausencia de publicación de información (caso del RT) o en su defecto que las causales que argumenta el ciudadano sean las que se presentan en la legislación

---

<sup>6</sup> Queremos decir con carteo el proceso de envío continuo de comunicaciones diversas.

(en el caso del RR) toda vez que en muchas ocasiones se impugnan causas diferentes a las establecidas en la normatividad, se amplía la solicitud o simplemente el ciudadano no argumenta alguna causal válida<sup>7</sup>. En este sentido, esta revisión inicial permitiría reducir ostensiblemente los números de RT y RR además de que evitaría una carga procedimental tanto para el ITEI como para los S.O.

- Una vez que se verifique la procedencia, sería deseable que se implementará la “mediación electrónica” no como opcional, sino como obligatoria de forma tal que por medio de una especie de chat virtual se celebre una audiencia de conciliación, misma que en un formato libre permita dirimir la controversia y sobre todo llegar a acuerdos entre las partes. La idea de este chat es crear un sistema expedito, donde las audiencias escritas (por ser chat) puedan ser tomadas como evidencia del proceso y que personal del ITEI pueda estar capacitado para la mediación, además de que tengan facultades para tomar acuerdos y decisiones vinculantes.
- El sistema de mediación electrónica que se propone es muy parecido al que actualmente implementa la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) por medio de su herramienta denominada CONCILIANET y que permite llegar a acuerdos expeditos sin pasar por trámites engorrosos que llevan a un proceso complejo y oscuro para el ciudadano.
- Se propone que el ingreso del RT o RR al sistema de “mediación electrónica” sea mediante un formulario digital (donde el ciudadano seleccione el agravio de entre las opciones que legalmente se establecen) y este formulario previo a la admisión sea verificado por el órgano garante.
- Una vez admitido se dará hora y fecha de la audiencia virtual mediante chat (estableciendo un sistema de cuentas de usuario para S.O. y ciudadanos) y que en caso de que alguna de las partes no se presente y con la finalidad de amparar el derecho ciudadano a la información,

el procedimiento de RT y RR se podría desahogar de la forma tradicional.

- La idea del sistema es reducir la carga para el ITEI (que tiene que procesar miles de RR y RT al año) para los S.O. mismos que pueden resolver en minutos<sup>8</sup> procesos que eventualmente les llevarían semanas de comunicaciones, procedimientos y remisiones, además para el ciudadano le daría la certeza de que por un lado, la causal de su RT o RR es procedente (ya que como requisito inicial tiene que pasar esta dictaminación del ITEI) y en segundo de que en un plazo menor y con un acuerdo firme podría contar con la información que solicita.
- Esta posibilidad de mantener dos vías de resolución de RT y RR tiene forzosamente que transitar por una reforma a la LTAIPEJ misma que podría adicionar un artículo bis para establecer el procedimiento de mediación electrónica como la vía primaria de resolución de controversias.

Sin duda, este primer esbozo-propuesta tiene la idea fundamental de mejorar los procesos, actualizar un procedimiento que hoy por hoy parece más un juicio que un derecho, además de que se ponen en el centro los principios de sencillez y celeridad así como de mínima formalidad contenidos en la ley, fomentando una menor burocratización del proceso de transparencia y acceso a la información pública adicionalmente del fomento a la cultura de la mediación, misma que hoy por hoy se mantiene a la vanguardia como uno de los elementos fundamentales para la cultura de la paz.

La idea es retornar a que la transparencia y el acceso a la información sirvan para que los ciudadanos se empoderen, tengan herramientas asequibles para convertirse en censores del gobierno y sobre todo que por medio de instrumentos pedagógicos indirectos puedan comprender realmente la maquinaria que se encuentra a su servicio y para proteger sus derechos fundamentales.

---

<sup>7</sup> Existen casos en los cuales los ciudadanos señalan que NO se tuvo respuesta del S.O. o que alguna información NO se encuentra publicada y a la vez se adjunta el oficio de respuesta del S.O. o la evidencia de la publicación de la información, de modo tal que es evidente la improcedencia del RT o del RR.

---

<sup>8</sup> La idea de la audiencia de mediación electrónica es que el proceso no dure más de 20 minutos al ser muy específicos los agravios y las respuestas.



**Aranzazú  
Méndez González**

Licenciada en Derecho con Posgrado en Derecho Administrativo por la Universidad Panamericana Campus Guadalajara. Se ha desempeñado como Directora de Transparencia y Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Guadalajara (2015-2018). Actualmente funge como Coordinadora General de Transparencia del Gobierno del Estado de Jalisco (2018-2024).

En el ámbito privado ha sido abogada y asesora jurídica en despachos de abogados y de contabilidad. Entre sus áreas de especialidad se encuentra el Derecho de Acceso a la Información y el de Propiedad Intelectual.



**Omar Esteban  
Macedonio Maya**

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno y Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como Jefe de Proyectos e Innovación en el Gobierno Municipal de Zapopan (2015-2018) y como asesor legislativo y edilicio en los gobiernos de Guadalajara y Zapopan. Actualmente funge como Titular de la Unidad de Transparencia de la Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico (2018-2024).

Es autor del libro *Aritmética de la Representación Política: Análisis*

de 31 Estados, publicado por el Instituto Electoral del Estado de México en el año 2018.

## Bibliografía Consultada

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2022). ¿Cuáles son los derechos humanos? Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos#:~:text=As%C3%AD%20entonces%20en%20la%20primera,colectividades%20que%20comparten%20intereses%20comunes>. Recuperado el 20 de septiembre de 2022.
- Dworkin, R. (2017). Los derechos en serio. Ariel Derecho. Barcelona, España.
- Holmes, S. (2011). El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos. Siglo XXI Editores: Buenos Aires. Argentina.
- Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI). (2014). Lineamientos Generales para el Procedimiento y Desahogo de las Audiencias de Conciliación. Disponible en: [https://www.itei.org.mx/v3/documentos/lineamientos/lineamientos\\_de\\_conciliacion\\_poej.pdf](https://www.itei.org.mx/v3/documentos/lineamientos/lineamientos_de_conciliacion_poej.pdf) Recuperado el 20 de septiembre de 2022.
- (2018) Informe de Actividades. Disponible en: [https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-6l/XIII\\_informe\\_2018\\_ITEI.pdf](https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-6l/XIII_informe_2018_ITEI.pdf) Recuperado el 20 de septiembre de 2022.
- (2021). Informe de Actividades. Disponible en: [https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art86l/16\\_informe2021\\_31enero2022.pdf](https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art86l/16_informe2021_31enero2022.pdf) Recuperado el 20 de septiembre de 2022.
- (2021). Modificación a Lineamientos Generales para el Procedimiento y Desahogo de las Audiencias de Conciliación. Disponible en: <https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-22/agp-013-2021.pdf> Recuperado el 20 de septiembre de 2022.
- (2022). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Disponible en: <https://www.itei.org.mx/v4/normatividad>. Recuperado el 20 de septiembre de 2022.
- Organización de las Naciones Unidas (2018). Nuestra democracia. Disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/nuestra-democracia> Recuperado el 20 de septiembre de 2022.
- Procuraduría Federal del Consumidor. (2022). CONCILIANET. Disponible en: <https://concilianet.profeco.gob.mx/Concilianet/comoconciliar.jsp> Recuperado el 20 de septiembre de 2022.