

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI
DOCTORADO EN DERECHO UABC**



**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: LAS DIMENSIONES CONSTITUCIONALES
DEL ORGANISMO GARANTE DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

Tesis

Que para obtener el grado de Doctor en Derecho

Presenta:

Mtro. Sergio Manuel Ramos Navarro

Director de tesis:

Dr. Luis Enrique Concepción Montiel

Mexicali, Baja California, México

17 de noviembre de 2017

AGRADECIMIENTOS

*A mi esposa que amo con todo mi corazón, **Adriana Guadalupe Amador Mejía**
Por todo tu amor, tu apoyo incondicional y tu paciencia
si no te tuviera a mi lado, no lo habría logrado.*

*A don **Ernesto Ruffo Appel** por su apertura y disposición a retomar algunos
elementos de la presente investigación y presentarlos públicamente
en la máxima tribuna del Senado de la República en la
sesión ordinaria del día 19 de septiembre de 2013.*

*A mis Sinodales, **Alejandro Sánchez Sánchez, Cuauhtémoc López Guzmán,**
Manuel Jiménez López, Yolanda Sosa y Silva García, y especialmente
a mi director de tesis **Luis Enrique Concepción Montiel,** quien bajo su
orientación, me condujo por el camino correcto en esta investigación.*

*A mi familia, especialmente a mis padres **José Ramos González**
y **Bertha Oralía Navarro,** quienes nunca dudaron de mí,
al emprender este importante proyecto académico.*

*A las amistades que me acompañaron en este largo camino,
especialmente a **Lizbeth Mata Lozano,** quien siendo legisladora,
me respaldó para emprender mis estudios de Doctorado en Derecho.*

Gracias a todos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO PRIMERO	23
1. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	23
1.1. Del DAIP: delimitación conceptual	23
1.1.1. DAIP: su ubicación en el derecho y su distinción de otras áreas del conocimiento jurídico.....	24
1.1.2. DAIP como elemento de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas.....	30
1.2. La evolución normativa del DAIP	35
1.2.1. Preámbulo general.....	35
1.2.2. Antecedentes normativos del ámbito internacional.....	37
1.2.3. Evolución normativa del DAIP en México	40
1.3. Particularidades normativas en la CPEUM	47
1.3.1. La partida secreta: anacronismo constitucional.....	47
1.3.2. El principio de veracidad de la información	53
1.3.3. El DAIP y los derechos humanos	62
CAPÍTULO SEGUNDO.....	68
2. LAS BASES TEÓRICAS Y NORMATIVAS DEL ÓRGANO GARANTE DE TRANSPARENCIA.....	68
2.1. Doctrina sobre los organismos constitucionales autónomos y su relación con el OGTAIP	68
2.1.1. El OGTAIP en el ámbito internacional.	79
2.1.2. Incorporación del OGTAIP en el sistema jurídico mexicano	80
2.1.3. El proceso de desarrollo OGTAIP en las entidades federativas.....	86
2.2. El concepto de OGTAIP del Congreso de la Unión.....	89
2.3. El Concepto de órgano garante de la SCJN	94
2.4. Bases normativas del nuevo OGTAIP	97
2.4.1. Bases constitucionales.....	97
2.4.2. Bases legales	106
2.4.3. Bases reglamentarias	111
2.5. Diseño Institucional del nuevo organismo garante.....	113
2.6. Estructura.....	118
2.7. Alcance de los elementos componentes del procedimiento de revisión.....	120

CAPÍTULO TERCERO.....	124
3. LAS TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.124	
3.1. Preámbulo.....	124
3.2. Los estudios seleccionados	125
3.2.1. La agenda de gobierno: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por Jaime Martínez Bowness (2006).....	126
3.2.2. Estudio especial sobre el DAIP:	130
3.2.3. Métrica de la Transparencia 2010, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica.....	132
3.2.4. Los garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México.....	134
3.2.5. Métrica de la Transparencia 2014, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica.....	136
3.2.6. Métrica de la Gobierno Abierto 2017- Reporte de resultados elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica.....	139
3.2.7. Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y desafíos	141
3.2.8. Las promesas del Gobierno Abierto, 2013.....	144
3.2.9. La larga marcha del Gobierno Abierto: teoría, medición y futuro, INAP 2013.....	146
3.2.10. Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, OEA 2013.....	149
3.2.11. Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. 2014.....	151
3.2.12. Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto, de la Universidad Externado de Colombia, 2014.....	153
3.2.13. Gobierno Abierto: el valor social de la información pública, UNAM, 2014 1555	
3.2.14. Modelos de implementación del Gobierno Abierto en México, UNAM, 2016.....	158
3.2.15. Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe, 2017.....	160
3.3. La nueva tendencia del DAIP hacia el Gobierno Abierto y su relación con el OGTAIP.....	163
CAPÍTULO CUARTO	168
4. HACIA LA EVOLUCION DEL ORGANISMO GARANTE DE TRANSPARENCIA.....	168
4.1. Preámbulo.....	168
4.2. Análisis de las dimensiones constitucionales del OGTAIP	169
4.2.1. Aspectos generales y el pacto por México	169

4.2.2.	Dimensión: sujetos obligados.....	171
4.2.3.	Dimensión: autonomía constitucional del INAI.....	174
4.2.4.	Dimensión: atribuciones normativas	178
4.2.5.	Dimensión: estructura y sus principios	182
4.2.6.	Dimensión: acceso a la información pública.....	189
4.2.7.	Dimensión: procedimientos de revisión	192
4.2.8.	Dimensión: SNT y Plataforma Nacional de transparencia.....	198
4.2.9.	Dimensión: transparencia proactiva	201
4.2.10.	Dimensión: gobierno abierto	204
4.3.	Más allá de la reforma constitucional en materia de transparencia del 2014	212
4.3.1.	Asignaturas que deja pendientes la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014.....	212
4.3.2.	Los retos de implementar la reforma constitucional en materia de derechos humanos hacia el ámbito del DAIP	214
4.3.3.	El impacto de la reforma constitucional en materia de anticorrupción en el ámbito del OGTAIP	219
4.3.4.	La necesidad de consolidar un sistema de gobierno abierto.....	224
4.4.	Algunas propuestas normativas.....	228
4.4.1.	La eliminación de la partida secreta	231
4.4.2.	La incorporación del principio de veracidad de la información.....	235
4.4.3.	El fortalecimiento de la rendición de cuentas a través de participación ciudadana.....	239
4.4.4.	La modernización de los procedimientos de revisión para transitar hacia un ombudsman informativo	246
	CONCLUSIONES.....	250
	RECOMENDACIONES	257
	PROPUESTAS NORMATIVAS	259
	BIBLIOGRAFÍA	260
	Fuentes Normativas	269
	Institucionales.....	274

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.1: DIVERSAS DEFINICIONES RELACIONADAS CON EL DAIP	28
TABLA 1.2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL DAIP	46
TABLA 2.1. DIFERENCIAS CONCEPTUALES ENTRE ÓRGANO Y ORGANISMOS.....	90
TABLA 2.2 BLOQUE O PARÁMETRO DE TRANSPARENCIA CON LA QUE SE FORTALECE LOS OGTAIP ANTE LA LGTAIP	106
TABLA 2.3 BASES QUE REGULA LOS OGTAIP FEDERALES PREVISTOS EN LA LFTAIP	110
TABLA 2.4. PRINCIPIOS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS OGTAIP	114
TABLA 2.5. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL OGTAIP DEL INSTITUTO.....	118
TABLA 2.6. ELEMENTOS COMPONENTES DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LA LGTAIP	120
TABLA 3.1. ANÁLISIS TRADICIONAL DEL DESARROLLO DEL DAIP	126
TABLA 3.2. EVOLUCIÓN DEL DAIP BAJO LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO ABIERTO.....	126
TABLA 4.1. NUMERO DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ÁMBITO FEDERAL POR NATURALEZA JURÍDICA Y TIPO DE RESPONSABILIDAD CON LA LGTAIP, SEPTIEMBRE DE 2016	173
TABLA 4.2. BASES NORMATIVAS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN RECONOCIDOS EN LE LGTAIP:	196
TABLA 4.3. EVOLUCIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL OGTAIP	208

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1.1 CONCEPTOS QUE DOTAN DE CONTENIDO Y CALIDAD A LA DEMOCRACIA	31
FIGURA 3.1: ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN PARA ANALIZAR LAS TENDENCIAS ACTUALES DEL DESARROLLO DEL DAIP, DESDE EL ESTADO DEL ARTE	125
FIGURA 4.1. NUEVO DISEÑO DEL OGTAIP DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2014.....	171

GLOSARIO DE TERMINOLOGÍAS Y CONCEPTOS RECURRENTES Y ABREVIADOS

AGA: Alianza para el Gobierno Abierto

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CISEN: Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional

COIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

COFECE: Comisión Federal de Competencia Económica

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CPLT: Consejo para la Transparencia del Chile

DADDH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

DAIP: Derecho de Acceso a la Información Pública

DOF: Diario Oficial de la Federación

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

IFETEL: Instituto Federal de Telecomunicaciones

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

INE: Instituto Nacional Electoral

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación Educativa

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

NGP: Nueva Gestión Pública

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA: Organización de los Estados Americanos

OGTAIP: Organismo Garante de Transparencia y Acceso a la Información Pública

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIDCP: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos

SCT: Supremo Tribunal Constitucional Español

SNT: Sistema Nacional de Transparencia

TIC: Tecnologías de la Información y de la Comunicación

INTRODUCCIÓN

El derecho a la información ha tenido una gestación histórica lenta y laboriosa. Baste decir que no se consideró un derecho fundamental sino hasta 1948, con la promulgación, el 10 de diciembre de dicho año por la Organización de las Naciones Unidas, de la Declaración de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 19 se describe por primera vez un derecho innato de la persona: el derecho a la información.¹

Sin embargo, puede puntualizarse que a partir de las revoluciones liberales del siglo XVIII, aparece la idea de que la difusión de información es un derecho del hombre y una libertad que empieza a transformarse en el fundamento de un nuevo orden jurídico de la información. La primera ley formal de acceso a la información fue la *freedom-ofpress and the right-of-access to public records act* (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa.²

Con estos precedentes, surge la necesidad de garantizar el derecho a la información en sentido amplio, y de acceder a la información en manos de organismos públicos en sentido estricto. Esto implica el principio de que dichos entes gubernamentales no poseen esa información para beneficio propio, sino para el interés colectivo de todos los individuos. En consecuencia, los individuos deben ser capaces de acceder a esta información, salvo que haya una razón de interés público para negar su acceso. Sin embargo, el derecho a la libertad de información comprende no solo el derecho pasivo de tener acceso a documentos mediante solicitud, sino también, un segundo elemento, una obligación del Estado a dar publicidad y disseminar información clave de interés general.

En México, se inicia la transición hacia la apertura del Estado en los asuntos públicos con la aprobación de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el año 2002.³ Posteriormente, con el desarrollo del derecho de acceso a la información pública (DAIP), y para efecto de superar problemas de aplicación

1 Mariana Cendejas Jáuregui, "Evolución histórica del derecho a la información", en *Revista de Derecho Comparado a la Información*, pp. 57- 84 (México: IIJUNAM y Porrúa, 2007) p. 57.

2 John Ackerman y Sandoval, "Leyes de acceso a la información en el mundo" en *Cuadernos de Transparencia: 07*, (México: IFAI, 2005) p. 13.

³ Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado el 10 de junio de 2002, en el Diario Oficial de la Federación

práctica en toda la república mexicana, se construyó una importante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el año de 2007, mediante la cual, se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6, para fijar principios y bases obligatorios para todas las leyes en materia de acceso a la información pública en el país, y así establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo de la transparencia.⁴

De acuerdo con el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que generó esta enmienda, se otorgó a las legislaturas locales, una flexibilidad suficiente para crear diseños institucionales que podrían adoptar diversas modalidades según las necesidades de cada entidad federativa, sea a través de la creación de organismos constitucionales autónomos con amplia competencia sobre los demás poderes y autoridades públicas, o bien dejar que los poderes creen sus propios órganos garantes de la transparencia para aplicar y vigilar el cumplimiento de las leyes de acceso a la información, siempre que estos órganos reúnan las características de especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.⁵

Posteriormente, se logró aprobar y promulgar una nueva reforma a la CPEUM en materia de transparencia en 2014, en la cual se otorga autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), transformándolo en Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI), se le dota de facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en la materia especializada que asume, se amplía el catálogo de sujetos obligados con impacto hacia los partidos políticos y los sindicatos y se establecen las bases para crear un sistema nacional de transparencia y varias leyes generales en materia de acceso a la información pública, archivos y protección de datos personales.⁶

Con este nuevo andamiaje jurídico el nuevo Organismo Garante de Transparencia y Acceso a la Información Pública (OGTAIP), puede asumir un papel más relevante ante el paradigma de los derechos humanos en el ámbito globalizado de su internacionalización, sin

⁴ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, (México: DOF, publicado el 17 de julio de 2007).

⁵ Gaceta Parlamentaria número 2204-II, que contiene el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados sobre la reforma Constitucional al artículo 6 para adicionar un segundo párrafo con siete fracciones, en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (México: DOF, publicado el jueves 1 de marzo de 2007).

⁶ Decreto por el que se reforman los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 constitucionales en materia de transparencia, (México: DOF, publicado el 7 de febrero de 2014)

embargo su diseño institucional ideal no ha sido construido eficazmente, incluso ha sido objetivo de experimentos normativos fracasados.

Finalmente, sobre el ámbito nacional, debe puntualizarse que a fin de cumplir con el mandato de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia el 4 de mayo de 2015, se promulgó la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Con dicha Ley, se amplían y fortalecen en nuestro país, los mecanismos de acceso a la información que serán de carácter nacional y permitirán que no solo el gobierno federal, sino el Estado mexicano adopte el nuevo paradigma de un gobierno abierto. Con el inicio de vigencia de la nueva Ley, IFAI, se convierte oficialmente en INAI.⁷

En este contexto, toma relevancia una revisión al marco jurídico federal y estatal para atender las políticas, programas e instituciones de transparencia y los mecanismos de acceso a la información pública que existen en México, particularmente, el análisis del diseño institucional del OGTAIP del Gobierno Federal, a fin de identificar sus dimensiones, fortalezas y debilidades y áreas de oportunidad para contar con herramientas eficientes y modernas que maximicen el derecho de acceso a la información pública.

Bajo esta evolución normativa, no pasa inadvertido que en México, desde 1977, el artículo 6 constitucional, ha sido la disposición que garantiza el DAIP, incluyendo por primera vez el enunciado: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, siendo hasta junio del año 2002, como ya se ha expresado anteriormente, que México logra su primera Ley de Transparencia, considerada como una de las adquisiciones democráticas más importantes en los años recientes, por contribuir a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes de la nación y poner en manos de los ciudadanos una gran cantidad información para combatir inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad. Actualmente, se inicia una nueva era con la segunda Ley de Transparencia vigente desde 2015.

De esta forma, durante los últimos 15 años, el DAIP sufrió una evolución lenta y precaria en México, de ahí que en la actualidad, haya sido necesario evaluar si el OGTAIP cuenta o no con un diseño institucional acotado que afecte su autonomía, limite su competencia y obstaculice la expedites en la sustanciación de sus procedimientos de revisión, lo cual se analiza a la luz del ámbito constitucional y legal, para evaluar sus alcances y limitaciones en

⁷ Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (México: DOF, publicado el 3 de mayo de 2015)

su función de tutelar el DAIP. Es así como resultó de gran importancia el desarrollo de una investigación jurídica sobre el funcionamiento del OGTAIP, a la luz del marco constitucional y la evolución que ha tenido el DAIP en México.

Justificación

La presente investigación sustentó su relevancia, en el marco de una reflexión motivada, luego de 15 años de vigencia de un marco constitucional y legal creado para proteger y garantizar el DAIP en México desde el año 2002. La trascendencia se ubicaba, no sólo en el ámbito jurídico, sino en el contexto político y social, toda vez que la evolución del DAIP en México se ha materializado a través del consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y ante Gobiernos de la República emanados de distintos partidos políticos, entre 2002 y 2015, etapas en las que se han planteado nuevas modificaciones constitucionales y legales que han marcado un antes y un después en materia de transparencia y acceso a la información pública en el país.

Esta investigación puede considerarse útil como fundamento para valorar las dimensiones, los alcances y limitaciones que ha presentado el diseño institucional del OGTAIP y aporta diversas recomendaciones para fortalecer su estructura y funcionamiento en el ámbito nacional. Es importante destacar que en la generalidad de los Estados de la República, los OGTAIP, se materializan a través de los Institutos o Comisiones de Transparencia, aprovechando la flexibilidad constitucional para adoptar el diseño institucional que mejor les haya ajustado, sea a través de la creación de organismos autónomos con competencia sobre todos las autoridades, o bien dejar que algunos de los poderes creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión, como es el caso del IFAI en su primera década de existencia, cuya competencia era exclusiva del ámbito del Poder Ejecutivo Federal.⁸

A la luz del debate público, existe necesidad de identificar el nivel de responsabilidades de todos los sujetos obligados en el cumplimiento de sus deberes para consolidar la democracia mexicana y fortalecer los mecanismos para la rendición de cuentas ante los ciudadanos, para evitar que ninguna institución pública de los 3 órdenes de Gobierno, escape a la obligación constitucional de garantizar el respeto del derecho humano de acceso a

⁸ Instituto Federal Electoral, Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información”, En su variable numero 15 intitulada “Órganos de Acceso a la Información Pública (OAIP), (México: IFAI, febrero del año 2007).

la información pública. De ahí la importancia de desarrollar la presente investigación doctoral mediante el análisis jurídico para valorar los alcances y limitaciones del OGTAIP en el ámbito nacional.

Asimismo, esta investigación ha sido relevante en el marco de la implementación de la reforma a la constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, pues significó un cambio de paradigma en la forma de operar y aplicar el derecho en México. Su impacto ha sido contundente en otras esferas del derecho, como en la reforma en materia del juicio de amparo, la reforma relativa al nuevo sistema de justicia penal, así como las reformas en materia laboral y educativa. Bajo esta realidad se analizó en forma concatenada con la reforma constitucional en materia de transparencia, lo cual permitió identificar los alcances del DAIP como derecho humano.

Por ello, se aproximó el presente tema de investigación doctoral hacia ese ámbito, el cual a pesar de referirse a la transparencia y al DAIP, encuentra puntos de convergencia que se relacionan con los derechos humanos, pues el DAIP es propiamente un derecho humano consagrado constitucional e internacionalmente. En efecto, la lógica de la reforma a la CPEUM en materia de derechos humanos podría trasladarse hacia el ámbito de aplicación de los OGTAIP, en este caso al IFAI. Por ejemplo, el IFAI no podía inaplicar normas que considerara inconstitucionales o inconvenientes, pero sí podía privilegiar unos bienes jurídicos respecto de otros. Bajo este contexto, es importante que los OGTAIP valoren su papel frente al control de convencionalidad como órganos de garantía.

Acercamiento teórico conceptual de la investigación

Los precedentes relativos a las teorías sobre el DAIP son bastos y amplios en cuanto a sus alcances, en tal tesitura revistió particular interés contrastar los estudios doctrinales, históricos y conceptuales que se relacionaron con su aplicación, su respeto y su salvaguarda; de esta forma, el enfoque que se presentó, exigió su análisis bajo cuatro vertientes.

La primer vertiente de análisis, se dirigió a distinguir teóricamente al DAIP, frente al derecho a la información y al derecho de la información, así como la relación conceptual que guardan todas estas ramas del derecho público, con la cultura de la transparencia, la libertad de expresión y de información, la rendición de cuentas, la fiscalización de los recursos públicos, la corrupción, la opacidad y la impunidad.

La segunda vertiente relevante de análisis, correspondió a identificar al referido DAIP, como un compromiso que establece una organización gubernamental para dar a conocer al ciudadano, la información existente sobre un asunto público, lo cual condujo a vincular este derecho con otros conceptos como la democracia, la nueva gestión pública, los cuales, resultan trascendentes para implementar políticas innovadoras sobre remuneraciones, montos y distribución de presupuestos públicos, costos administrativos de programas, criterios de decisión, entre otras políticas aplicables al ámbito de las administraciones públicas.

Por su parte, la tercera vertiente de análisis conceptual, implicó analizar la teoría tradicional de la división de poderes, para transitar hacia un análisis jurídico de diseño institucional que traslada esta investigación hacia la teoría moderna de la división de poderes, misma que incorpora en sus bases doctrinales más actuales, la creación, funcionamiento y naturaleza de los llamados organismos constitucionales autónomos, la cual fue invocada para establecer su necesaria vinculación a la protección del DAIP por conducto de la autoridad en la materia denominado OGTAIP.

Finalmente, la cuarta vertiente, realizó una compilación de diversas teorías y doctrinas que se refieren a la naturaleza, a las funciones y al diseño institucional del OGTAIP en México y en otras entidades del país, a fin de contrastar sus características, sus variables y los resultados que han registrado desde las diferentes teorías referidas y los vínculos que guardan entre sí, que permitieron realizar un análisis sobre el funcionamiento de los OGTAIP, cuyos resultados en su labor de tutelar el DAIP, pueden reportar variables muy específicas, de acuerdo al diseño institucional que adopte cada uno de estos entes gubernamentales.

Sobre la primer vertiente de análisis conceptual.- Ya se refería en el apartado introductorio la importancia de precisar como primer vertiente de análisis conceptual, el marco de referencia donde se ubica el DAIP y cómo es que se distingue de otras disciplinas del derecho; al respecto, deben resaltarse las aportaciones de doctrina extranjera de Argentina que aportan Alicia Pierini, Valentín Lorences y Miguel Ángel Ekmekdjian, lo mismo que los estudios de doctrina mexicana elaborados por los especialistas en transparencia Sergio López Ayllón, Mariana Cendejas Jáuregui, Toby Mendel y Francisco Acuña Llamas, sobre la delimitación del derecho a la información, del DAIP y del derecho de la información.

Por cuanto hace a los conceptos de transparencia, rendición de cuentas, libertad de expresión y de información, fiscalización, opacidad entre otros términos derivados, destaca en forma muy particular la visión del sociólogo mexicano Rodolfo Vergara, quien se refiere a “la transparencia como problema” evocando una teoría sobre el nuevo costo en recursos humanos

y materiales que requiere apostar por la transparencia, lo cual a su juicio “implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización⁹”, lo cual se contrasta con otras visiones sobre este concepto y otros más de López Ayllón, O’Donnel, Schedler, Mauricio Merino, entre otros autores.

Los autores antes citados conceptualizan la rendición de cuentas y hacen referencia a la legislación como mecanismo de control por excelencia para convertir a la transparencia en un factor decisivo para lograr una efectiva rendición de cuentas, a través del DAIP.

Sobre la segunda vertiente de análisis conceptual.- Respecto de la segunda vertiente, cabe hacer mención del valor democrático que imponen la incorporación de la transparencia y el DAIP al quehacer gubernamental. En este campo se recitarán las teorías exploradas por Robert Dahl, Mancur Olson, Norberto Bobbio, en concatenación con las visiones analizadas a nivel local por Jesús Rodríguez y Rodolfo Vergara, quienes incursionan desde diversas ópticas en la importancia de la transparencia en la democracia, la publicidad de la información gubernamental, en la opinión pública y los enfoques de la nueva gestión pública y su conexión ineludible con la transparencia en el ámbito de las organizaciones públicas.

Como afirma Dahl, “participar significa tener voz en un sistema de debate público”.¹⁰ Sin embargo, aún se mantiene vigente la interrogante sobre qué tantos incentivos existen para los ciudadanos que desean participar en el debate público, a este respecto Olson, aporta en forma crítica que “El ciudadano típico no tiene incentivo alguno para embarcarse en un estudio serio de los asuntos públicos¹¹” sin descontar el hecho de que estar informado tiene un costo y un esfuerzo adicional, no obstante que sea fundamental esa participación en los debates de carácter público.

Por su parte Bobbio, refiere conceptualmente que la publicidad del poder ha mostrado dos formas importantes de gobiernos: la primera “la república caracterizada por el control público del poder cuya época moderna permite la formación libre de una opinión pública, y la segunda, “el principado, cuyo método de gobierno contempla el recursos a los arcana imperii”,

⁹ Rodolfo Vergara, “La transparencia como problema” en *Cuadernos de transparencia*, marzo No. 5, (México: IFAI, 2005), 23.

¹⁰ Robert Dahl, *La poliarquía – participación y oposición-*, (Madrid: Tecnos, 1997), 15.

¹¹ Mancur Olson, “Poder y prosperidad- la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas-“, (Argentina: siglo XXI, 2001), 111.

es decir, al secreto de Estado, mismo que hoy en día solamente está previsto como un remedio excepcional”.¹²

En el plano local, Rodríguez Zepeda sustenta que la publicidad del poder público puede conducir -si no es tergiversada por los medios de comunicación u otros actores- a una adecuada opinión pública del ejercicio del poder. Así, la función de la opinión pública es fundamental para la vida democrática. “La opinión pública influye en la política, tiende a controlarle, a señalarle las prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos”.¹³

Asimismo, citando nuevamente a Vergara, el cual, como ya se dijo, introduce una visión muy singular sobre la transparencia, porque además, de señalar los beneficios que conlleva consolidar su aplicación en la administración pública, también, explica las complicaciones que le implican a las organizaciones públicas, cuyo enfoque, justifica que, aun cuando, la transparencia representa costos administrativos inmediatos y puede entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsabilidad para el beneficio colectivo, lo cual ayuda a incrementar la eficacia, elemento fundamental de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Sobre la tercera vertiente de análisis conceptual.- En torno a la tercera vertiente de análisis conceptual, meceré especial atención el inevitable contraste entre las teorías tradicional y moderna sobre la división de poderes; aquí John Locke y el Barón de Montesquieu se constituyen como los pioneros sobre la primera teoría, al establecer la separación del poder público en distintas funciones para su ejercicio. Luego de este breve repaso clásico, toma mayor relevancia la segunda teoría, con la cual se rompe el paradigma de las tres funciones originarias del poder público, y donde surge la proliferación de los denominados organismos constitucionales autónomos. Sobre estos entes, cabe destacar los primeros apuntes de George Jellinek y Santi Romano desde finales del siglo XIX, para posteriormente dar paso a su institucionalización a partir de la etapa de la segunda guerra mundial

La importancia de la aplicación de la teoría moderna de la división de poderes para esta investigación, estribó en que el OGTAIP, ha sido reconocido en la mayoría de los

¹² Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad* (México: FCE, 2001), 33-34.

¹³ Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política* (México: IFAI, 2005), 29.

ejemplos existentes, como un organismo constitucional autónomo, de ahí la necesidad de distinguir e identificar las características de dichos entes gubernamentales a través del estudio de esta teoría.

La naturaleza de estos organismos, radica en que sus funciones van más allá de los tres poderes tradicionales, sean por tratarse de su especialización técnico-administrativa, o por la necesidad de enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, o bien ante la urgencia de desempeñar ciertas atribuciones que garanticen los estándares básicos de imparcialidad. En esta parte, es donde toma relevancia la tutela del DAIP.

Es importante resaltar que la presente investigación analizó las aportaciones doctrinarias del jurista español Manuel García Pelayo y de la Colombiana Ileana Marlitt Melo Saucedo, en el marco del derecho comparado de los organismos constitucionales autónomos, así como los estudios de doctrina mexicana elaborados por los juristas Ileana Moreno Ramírez, Juan Carlos Sansores Betancourt, Jaime Cárdenas García y José Luis Caballero Ochoa, quienes desde sus propias perspectivas, se han pronunciado de manera general en que la teoría tradicional de la división de poderes se ha visto redimensionada por un nuevo sistema constitucional de contrapeso entre poderes, sociedad y actores políticos.

Un aspecto fundamental, es el que apunta Miguel Carbonell sobre los entes autónomos, y es el que aborda que la autonomía no los debe eximir de la sujeción a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus integrantes, entre los más importantes.¹⁴ Lo anterior guarda estrecha relación con el título de la presente investigación, dado que al prever como parte de su capitulado, el transitar “Hacia la evolución del OGTAIP”, se pretende vincular todas estas teorías doctrinales al mejoramiento de la institución que protege el DAIP en México.

Sobre la cuarta vertiente de análisis conceptual.- En cuanto a la cuarta vertiente de análisis, es pertinente referir que la doctrina mexicana ya cuenta con antecedentes de incursión en el tema específico de esta tesis doctoral, donde destacan varios trabajos como el de la investigadora Perla Gómez Gallardo, quien para comprender la naturaleza de los OGTAIP, aporta un análisis serio que se concentra en el contenido de los dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, que conceptualiza la naturaleza de los “órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa,

¹⁴ Miguel Carbonell, *Elementos de Derecho Constitucional*, (México: Fontamara, 2008), 105.

presupuestaria y de decisión” para resolver los recursos de revisión en materia de acceso a la información pública.

Por otro lado, destacan también los estudios de Francisco Acuña Llamas, sobre la reforma Constitucional de 2007 en materia de transparencia y la postura de Rubén Minutti Zanatta, quien expone una teoría relevante sobre la naturaleza jurídica de los OGTAIP y los Órganos Jurisdiccionales Contencioso-Administrativos, la cual resulta oportuna e ilustradora para la presente investigación doctoral.

Delimitación del Problema objeto de estudio

En el ámbito internacional se circunscribió exclusivamente a establecer antecedentes históricos referentes al DAIP en el mundo y las instituciones rectoras en la materia, sin abordar en forma medular la parte jurídica del tópico. Por cuanto hace al plano nacional se delimitó en su parte histórica a revisar los antecedentes legislativos constitucionales y legales existentes, destacando la etapa acontecida a partir de la creación de la LFTAIPG, promulgada el 11 de junio de 2002 hasta la actualidad con la publicación de la LGTAIP de fecha 4 de mayo de 2015, por lo que el estudio se delimitó a la revisión de dichas normas jurídicas.

Respecto a la delimitación de contenido, esta investigación se centró en la descripción y explicación con del funcionamiento, forma de integración, nivel de competencia, grado de autonomía, dimensiones del diseño institucional del OGTAIP a nivel federal, teniendo como marco de análisis comparativo las variantes que existían en las entidades federativas y el contexto internacional para determinar las problemáticas existentes, buscando con ello hacer propuestas para solucionarlas.

En suma, la presente investigación, se centró en analizar el diseño institucional del OGTAIP a nivel federal, a fin de aproximarse a la instauración de un nuevo diseño institucional moderno al servicio de la sociedad que sea eficaz en garantizar el DAIP.

Lo anterior, permite realizar los siguientes planteamientos de investigación:

Pregunta general

¿Cuáles son las dimensiones constitucionales del nuevo diseño institucional del INAI como organismo garante de transparencia y acceso a la información pública en México para determinar si protege con eficacia el derecho humano del acceso a la información pública desde la perspectiva del gobierno abierto?

Objetivo general

Analizar las dimensiones constitucionales del nuevo diseño institucional del INAI como organismo garante de transparencia y acceso a la información pública en México para determinar si protege con eficacia el derecho humano de acceso a la información pública desde la perspectiva del gobierno abierto

Hipótesis

Las dimensiones constitucionales del nuevo diseño institucional del INAI como organismo garante de transparencia y acceso a la información pública en México no protegen con eficacia al derecho humano de acceso a la información pública desde la perspectiva del gobierno abierto

Metodología

El derecho como objeto de estudio es una realidad compleja y ambigua que se puede abordar desde diversas perspectivas de acuerdo al investigador y al aspecto que desee enfatizar. A pesar de que el Derecho es polisémico, se puedan distinguir algunas dimensiones ineludibles, como son sus aspectos normativos, sociológicos, axiológico, históricos. Son precisamente estas dimensiones las que han permitido desarrollar o concebir el Derecho a través de la historia como derecho natural, derecho positivista o como filosofía del Derecho. Dependiendo de su ubicación o postura sobre el derecho tendremos un método jurídico aplicado. Sin duda desde la visión del Derecho entendido como fenómeno natural el método tendrá a ser más teórico, metafísico; desde una visión más normativa el derecho tendera a ser más interpretativo utilizando los métodos gramatical, lógico, sistemático o causal teleológico.¹⁵

Los métodos en general en el Derecho pueden ser como el de las demás disciplinas, de manera muy general la investigación según su método puede ser cualitativo, cuantitativo o mixto.

Por su enfoque metodológico y su fundamentación epistemológica, *la investigación cualitativa* tiende a ser de orden descriptivo, orientado a estructuras teóricas. Se caracteriza

¹⁵ Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional*, (México: Porrúa: 2001), 391-393.

por la utilización de un diseño flexible para enfrentar la realidad, en el caso del derecho como realidad jurídica.

Sin duda las características esenciales de la investigación cualitativa son la elección correcta de los métodos apropiados y las teorías, el reconocimiento y el análisis de diferentes perspectivas, las reflexiones del investigador como parte del proceso de producción de conocimiento, y la variedad de enfoques y métodos. Desde otra perspectiva la metodología puede ser documental o de campo. El caso de esta investigación es fundamentalmente de tipo documental, teórico y analítico. Utilizando de manera importante el método deductivo.

En esta investigación el objeto de estudio es la misma normatividad, las dimensiones de las reformas a la CPEUM en materia de transparencia y el método consistió esencialmente en interpretación, descripción, análisis e implicaciones de las Leyes secundarias en la materia. Se analizarán teorías, textos jurídicos, fuentes de información, así como encuestas y estadísticas oficiales.

Por otro lado, el alcance fue descriptivo, al establecer el ente gubernamental que compone al elemento en estudio, de igual forma, también será explicativo, al establecer el porqué de las conductas y datos arrojados y encontrados en la investigación, por último, el diseño de investigación será no experimental al establecer el factor tiempo o número de veces en que se recolectarán los datos y alcances del estudio, conforme al modelo de metodología diseñado.

Estructura de la tesis

La presente investigación, dividió su desarrollo en 4 capítulos. En el capítulo primero, se analizaron los conceptos relacionados con el DAIP, donde se encuentra su ubicación dentro del estudio del derecho y como se distingue de otras disciplinas e instituciones jurídicas vinculadas al derecho de la información, al derecho a la información, a la transparencia y a la rendición de cuentas, entre otras, para finalmente destacar particularidades normativas como la existencia de la partida secreta, los alcances del principio de veracidad informativa y la relación del DAIP con los derechos humanos.

En el capítulo segundo, se abordaron las bases teóricas y normativas del OGTAIP. Las bases teóricas del OGTAIP se enfocaron principalmente en identificar su naturaleza, esto nos condujo a que se aborden la teoría tradicional de la división de poderes y la teoría moderna

que incorpora el estudio de los organismos constitucionales autónomos, adaptadas al análisis del OGTAIP.

Se realizó un repaso histórico y evolutivo sobre los distintos cambios que ha tenido la normativa internacional y nacional del DAIP. De esta forma se abordan las primeras ideas de la noción de transparencia, publicidad y libertad de información en los siglos XVII y XVIII y su paulatina transformación y desarrollo en el contexto internacional y su adaptación en el orden jurídico mexicano hasta el origen, aplicación y consolidación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública y sus fundamentos constitucionales.

En el capítulo tercero, se compiló, seleccionó y describió, el estado del arte para comprender lo que se ha estudiado en otras investigaciones respecto al DAIP, de lo anterior, se pudo entender como diversos estudios han abordado el tema, con que profundidad e incluso que tendencias han desarrollado y cuáles han sido sus hallazgos y conclusiones, con la idea principal de identificar los problemas, los conceptos, las metodologías y los resultados que arrojaron las investigaciones que antecedieron a la presente tesis doctoral, y así poder profundizar en vertientes de la investigación que aun sean inéditas cuyo conocimiento aun no haya podido ser desentrañado ni discernido desde la perspectiva del DAIP, para convertirse en una verdadera aportación a la sociedad. En este punto de la investigación destaca el desarrollo, aplicación y evolución del concepto de Gobierno Abierto

Finalmente, en el capítulo cuarto se desarrolla el análisis de las dimensiones constitucionales del diseño institucional del OGTAIP, revisándose las bases constitucionales, legales y reglamentarias, que permiten conocer las características de su diseño, atribuciones, estructura, así como el alcance de los elementos componentes del procedimiento de revisión. Asimismo, se realizan apuntes sobre las posibles asignaturas pendientes en la reforma constitucional en materia de transparencia, así como algunas propuestas normativas en busca de que la protección al DAIP sea más eficaz.

CAPITULO PRIMERO

1. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Los precedentes relativos a las teorías sobre el derecho de acceso a la información pública (DAIP) son bastos en cuanto a sus alcances, en tal tesitura reviste particular interés contrastar los estudios doctrinales, históricos y conceptuales que se relacionan con su aplicación, eficacia y salvaguarda; asimismo, en este capítulo se aborda la evolución del DAIP, haciendo especial matiz en los momentos importantes que se relacionan con el OGTAIP. Esto bajo dos dimensiones: internacional y nacional.

En primer lugar, el análisis se dirige a distinguir teóricamente al DAIP, frente al derecho a la información y al derecho de la información, así como la relación conceptual que guardan todas estas ramas del derecho público, con la cultura de la transparencia, la libertad de expresión y de información, la rendición de cuentas, la fiscalización de los recursos públicos, la corrupción, la opacidad y la impunidad.

En esta vertiente relevante de análisis, se identifica también al referido DAIP, como un compromiso que establece una organización gubernamental para dar a conocer al ciudadano, la información existente sobre un asunto público, lo cual conduce a vincular este derecho con otros conceptos como la democracia, transparencia y la rendición de cuentas, aspectos que son trascendentes para conocer las políticas sobre remuneraciones, montos y distribución de presupuestos públicos, costos administrativos de programas, criterios de decisión, entre otras políticas aplicables al ámbito de las administraciones públicas.

1.1. Del DAIP: delimitación conceptual

Para aproximarse al estudio del DAIP, debe delimitarse conceptualmente, por lo que es necesario analizar diversos estudios relacionados con la transparencia, de ahí que se abordaran ciertos conceptos que aparentan significar lo mismo, pero son distintos. Una vez que se haya identificado y precisado el contenido de dichos conceptos, se delimitará conceptualmente donde se encuentra el estudio del DAIP y como se distingue de otras áreas del conocimiento jurídico y dentro del estudio de la ciencia política.

Cuando se habla del DAIP, se hace referencia también a una de las vertientes del derecho a la información, ambas forman parte del derecho de la información encargado de estudiar las normas relacionadas con el ámbito de la información. El DAIP se confunde también con expresiones como transparencia; rendición de cuentas; fiscalización; libertad de

expresión; libertad de información; publicidad de la información; entre otras. Lo anterior motiva a encontrar su significado y distinguirlas entre sí, para que el lector entienda mejor las aproximaciones a esta teoría.

En este capítulo se analizarán algunos de estos conceptos utilizados como sinónimos; se retomarán sus definiciones más aceptadas, se establecerán sus puntos de convergencia y de diferencia, y se concluirá con delimitar conceptualmente el tópico de referencia. Se adentrará además en el estudio del DAIP, como elemento de la democracia, de la transparencia y del buen gobierno, sin alejarse, pese a esto, del enfoque jurídico que se propone desde el planteamiento del problema y las preguntas de investigación.

1.1.1. DAIP: su ubicación en el derecho y su distinción de otras áreas del conocimiento jurídico.

Para definir el concepto de DAIP, debe aclararse donde se ubica su estudio y como se distingue de otras áreas del conocimiento jurídico, como el derecho a la información y el derecho de la información. Aquí se encuentra a la transparencia como primer concepto; el cual, se abordará en el siguiente subtema como elemento de la democracia y como política pública. Sobre dónde se ubicará al estudio del DAIP y su distinción de otras áreas del conocimiento jurídico, todavía es objeto de confusiones. Esto porque se define el DAIP como sinónimo del derecho de la información o del derecho a la información.

Diferentes estudios han sido realizados por diversos tratadistas en la materia, se retoma entre ellos lo que plantea Guadalupe Robles, que el DAIP “es una rama de la ciencia del derecho que estudia al conjunto de normas jurídicas relacionadas con el ámbito informacional”.¹⁶ Por su parte, Ernesto Villanueva define al DAIP como rama del derecho público que estudia “las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio”.¹⁷

López Ayllón expresa que el derecho de la información es un concepto doctrinal que estudia y sistematiza “las disposiciones jurídicas positivas en materia de información. Por definición, [el derecho a la información] incluye pero no se agota, en el estudio de las libertades

16 Guadalupe Robles, *Conceptos básicos del derecho de la información* (México: FUNDAP, 2013), 31.

17 Ernesto Villanueva, *Derecho mexicano de la información*, (México: Oxford, 2000), 2.

de recibir, buscar y difundir informaciones y opiniones”.¹⁸ La concepción de Héctor Pérez Pintor resulta interesante ya que, en busca de una identidad para esta rama del derecho, la define como “un conjunto de normas jurídicas que regulan a ésta como fenómeno social comunicativo, con el fin de lograr su sentido de justicia, el cual consiste, tanto en derecho subjetivo como en el derecho humano a la información”.¹⁹

Otra definición sobre el derecho de la información, es la que Wilma Arellano Toledo utiliza, parafraseando al catedrático español José María Desantes, al establecer al derecho de la información como “ciencia jurídica universal y general”, al acotar los “fenómenos informativos”, y les confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídicas informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información”.²⁰ De acuerdo con Jorge Carpizo, se define el derecho de la información como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información. El derecho a la información es el objeto de estudio del derecho de la información”.²¹

Para Barroso Asenjo, el derecho de la información tiene una doble vertiente “...el derecho a recibir información y derecho a transmitir esa información recibida, es un derecho humano escondido tras el derecho, no menos humano, de la libertad de opinión y expresión”.²² De lo anterior, surge una inquietud si el derecho de la información debe estar considerado como una rama del derecho constitucional o del derecho administrativo, hay tratadistas que sostienen que el derecho de la información es una ciencia autónoma.

De las definiciones de autores que abordan el concepto de derecho a la información, Ernesto Villanueva afirma que se cuenta con tres elementos “la garantía fundamental que toda

18 Sergio López Ayllón, “Derecho a la información como derecho fundamental”, En *Derecho a la información y derechos humanos*, coordinado por Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, 157-181 (México: Porrúa, 2003), 173.

19 Héctor Pérez Pintor, *La arquitectura del derecho de la información en México: un acercamiento desde la constitución*, (México: Miguel Ángel Porrúa, 2012), 25.

20 Wilma Arellano Toledo, “La relación de las telecomunicaciones y el derecho a la información en el marco del derecho de la información”. En *el iusinformativismo en España y México*, coordinado por Héctor Pérez Pintor y Wilma Arellano Toledo, 89-106, (Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009), 95.

21 Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, “El derecho a la información: Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”. En *Derechos Humanos*. Memorias del IV Congreso nacional de derecho constitucional, (México: IIJ UNAM, 2001), 76.

22 Porfirio Barroso Asenjo, *Límites constitucionales al derecho de la información*, (Madrid: Mitre, 1984), 29.

persona posee a: atraerse de información, a informar y a ser informada”.²³ Araujo Carranza sostiene que desde la década de los noventa, derecho a la información comprendía “un conjunto de tres facultades vinculadas entre sí: difundir, investigar y recibir información; todas ellas agrupadas en dos vertientes fundamentales, el derecho a informar y el derecho a ser informado”.²⁴

Guadalupe Robles, define al derecho a la información como un derecho fundamental, garantizado en la Constitución, es un “derecho autónomo e independiente”, su base jurídica es la “libertad de informar y de informarse” que tiene toda persona que goce plenamente de las garantías constitucionales. El derecho a la información constituye la base fundamental del régimen jurídico de la información.²⁵ Para Juan F. Armagnague, el derecho a la información, es entendido “como el que tiene toda persona de recibir y como la obligación de aquel que emite mensajes por cualquier medio de comunicación de proporcionar informaciones veraces y opiniones de relevancia pública, a fin de permitir la participación ciudadana en la vida colectiva del país mediante un debate pluralista”.²⁶

Alicia Junco Esteban afirma que “el derecho a la información ha sentado las bases jurídicas para defender de las libertades de información, de expresión y de opinión, creando el entramado jurídico necesario para su más completa garantía”.²⁷ La misma autora hace otra referencia relativa a que el derecho a la información es un concepto más amplio que la libertad de expresión, de imprenta y de opinión, pero que comúnmente se confunden. Para Sánchez Ferriz, “el derecho a la información alberga la teoría tradicional sobre la libertad de expresión pero en un sentido más amplio, pues supone en primer lugar el derecho a informar, que no es sino la fórmula moderna de aquella libertad, y en segundo lugar, el derecho a ser informado, referido fundamentalmente al público, a la colectividad, aspecto que supone también el deber de informar de los gobernantes”.²⁸

23 Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, (México: IJ UNAM, 2003), 16-17.

24 Ernesto Araujo Carranza, *El derecho a la información y la protección de datos personales en México*, (México: Porrúa, 2009), 29.

25 Robles, *Conceptos básicos*, 37.

26 Juan F. Armagnague, “Derecho a la información”, En *Derecho a la información, habeas data e internet*, coordinado por María G. Ábalos y Olga P. Arrabal de Canals, (Buenos Aires: La roca, 2002), 87.

27 María Alicia Junco Esteban, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, (México: Porrúa, 2003), 9.

28 Remedio Sánchez Ferriz, “El derecho a la información”, (Valencia: Cosmos, 1974), 70-71.

De las definiciones presentadas, existe un común denominador: tres elementos del derecho a la información. Estos elementos los establece el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: investigar, recibir y difundir la información sin limitación de fronteras y por cualquier medio de expresión. Al aproximarse a la delimitación conceptual del DAIP, se ha comprobado que varios autores hablan sobre distintos aspectos de dicho derecho pero son pocos quienes han esbozado una definición propia del concepto.

Uno de estos autores es Sergio López Ayllón, concibe al DAIP como “la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir investigando– o pasiva –recibiendo– las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática”.²⁹ Otro tratadista que formula una definición parecida es Guillermo A. Tenorio Cueto, para él “una de las vertientes del derecho a la información, es la conocida como el acceso a la información pública, el cual ha significado una piedra angular de los sistemas democráticos modernos. En un principio este derecho de acceso se ha vinculado directamente a las facultades de recibir e investigar del derecho a la información, incluso se perfila como una obligación del Estado de transparentar su actuar”.³⁰

Guadalupe Robles que “el derecho de acceso a la información es un derecho subjetivo público que tiene todo ciudadano en ejercicio de sus garantías constitucionales para acceder a la información en poder de las instituciones públicas, ya sea por medio de una petición individualizada sobre información específica o bien para recibir información veraz por parte de aquellas”.³¹ Luz del Carmen Martí Capitanachi, sostiene que “una de las modalidades del derecho a la información en sentido amplio, y que es participe de su naturaleza y características, lo constituye el derecho de acceso a la información en poder del Estado, considerado como un derecho democrático que contribuye a la mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al control de la actuación de los gobernantes, al combate a la corrupción y que en general, puede utilizarse como un instrumento para realizar otros derechos humanos”.³²

29 Sergio López Ayllón, El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución Mexicana, (México: IFAI, 2009), 13.

30 Guillermo A. Tenorio Cueto, El derecho a la información: entre el espacio público y la libertad de expresión, (México: Porrúa, 2009), 61.

31 Robles, *Conceptos básicos*, 37.

32 Luz del Carmen Martí Capitanachi, *Democracia y derecho a la información*, (México: Porrúa, 2007), 156.

Con las definiciones anteriores sobre el DAIP (tabla 1.1), se destacan dos elementos: el primero consiste en ubicarlo como vertiente del derecho a la información; el segundo, en concebirlo como un deber del Estado orientado a garantizar su ejercicio a toda persona titular de ese derecho.

Tabla 1.1: Diversas definiciones relacionadas con el DAIP.

CONCEPTO	AUTOR:	DEFINICIÓN TEÓRICA
DERECHO DE LA INFORMACIÓN	Guadalupe Robles	“Rama de la ciencia del derecho que estudia al conjunto de normas jurídicas relacionadas con el ámbito informacional”
	Ernesto Villanueva	“Rama del derecho público que estudia “las normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio”.
	López Ayllón	Estudia y sistematiza “las disposiciones jurídicas positivas en materia de información en el estudio de las libertades de recibir, buscar y difundir informaciones y opiniones”
	Héctor Pérez Pintor	“Conjunto de normas jurídicas que regulan a ésta como fenómeno social comunicativo, con el fin de lograr su sentido de justicia, el cual consiste, tanto en derecho subjetivo como en el derecho humano a la información”
	Wilma Arellano Toledo	“Confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídicas informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información”
	Jorge Carpizo	Conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información.
DERECHO A LA INFORMACIÓN	Barroso Asenjo	Tiene una doble vertiente “el derecho a recibir información y derecho a transmitir esa información recibida, es un derecho humano escondido tras el derecho, no menos humano, de la libertad de opinión y expresión”.
	Ernesto Villanueva	Tres elementos “la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse de información, a informar y a ser informada”
	Araujo Carranza	Conjunto de tres facultades vinculadas entre sí: difundir, investigar y recibir información; todas ellas agrupadas en dos vertientes fundamentales, el derecho a informar y el derecho a ser informado”
	Guadalupe Robles	Derecho fundamental, garantizado en la Constitución, “derecho autónomo e independiente”, su base jurídica es la “libertad de informar y de informarse” que tiene toda persona que goce plenamente de las garantías constitucionales.
	Juan F. Armagnague	“como el que tiene toda persona de recibir y como la obligación de aquel que emite mensajes por cualquier medio de comunicación de proporcionar informaciones veraces y opiniones de relevancia pública, a fin de permitir la participación ciudadana en la vida colectiva del país mediante un debate pluralista”

CONCEPTO	AUTOR:	DEFINICIÓN TEÓRICA
	Alicia Junco Esteban	“Ha sentado las bases jurídicas para defender de las libertades de información, de expresión y de opinión, creando el entramado jurídico necesario para su más completa garantía”
	Sánchez Ferriz	alberga la teoría tradicional sobre la libertad de expresión pero en un sentido más amplio, pues supone en primer lugar el derecho a informar, que no es sino la fórmula moderna de aquella libertad, y en segundo lugar, el derecho a ser informado, referido fundamentalmente al público, a la colectividad, aspecto que supone también el deber de informar de los gobernantes”
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	Sergio López Ayllón	“La garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir investigando– o pasiva –recibiendo– las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática”
	Guillermo A. Tenorio Cueto	“Una piedra angular de los sistemas democráticos modernos. En un principio este derecho de acceso se ha vinculado directamente a las facultades de recibir e investigar del derecho a la información, incluso se perfila como una obligación del Estado de transparentar su actuar”.
	Guadalupe Robles	“Es un derecho subjetivo público que tiene todo ciudadano en ejercicio de sus garantías constitucionales para acceder a la información en poder de las instituciones públicas, ya sea por medio de una petición individualizada sobre información específica o bien para recibir información veraz por parte de aquellas”.
	Luz del Carmen Martí Capitanachi	“Considerado como un derecho democrático que contribuye a la mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al control de la actuación de los gobernantes, al combate a la corrupción y que en general, puede utilizarse como un instrumento para realizar otros derechos humanos”.

Fuente: Elaboración Propia

El DAIP se presenta como una alternativa para el ejercicio pleno de las libertades informativas. El DAIP obliga así al Estado a publicitar ante el ciudadano como titular del derecho a saber cómo actúa. Así puede el ciudadano evaluar y formarse un criterio sobre el actuar del Estado. Es así como se propone en forma preliminar, ubicar el estudio del DAIP y cómo distinguirlo de otras áreas del conocimiento jurídico. Aún no se concluye el ejercicio para distinguirlo de otros derechos como las libertades expresión y de información; tampoco de conceptos como transparencia, publicidad, fiscalización y rendición de cuentas, entre otros.

Esta situación conduce a analizar las definiciones de todas estas expresiones. Esto a la luz de su relación con la democracia. Lo anterior permite acercarse tangencialmente al estudio

de la ciencia política, cuyas fronteras con el estudio de la ciencia jurídica en ocasiones parecen imperceptibles.

1.1.2. DAIP como elemento de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas

En el apartado anterior se propuso ubicar al DAIP como vertiente del derecho a la información; ambos como objeto de estudio del derecho de la información, siendo esta última una rama de la ciencia jurídica. Una ciencia con alcances en el ámbito informacional. Se propone ahora abordar otra serie de conceptos que se confunden con el DAIP: unos más orientados hacia la ciencia política; otros históricamente más identificados con la lucha por las libertades del hombre en el ámbito globalizado de los derechos humanos. Todos a su vez y esto es crucial, relacionados como elementos de la democracia.

Se iniciará con un hecho contundente: la información fortalece la democracia. Esto se desprende del concepto moderno de democracia como lo establece Robert Dahl, al considerar la libertad de expresión y la variedad de fuentes de información conforman dos de los siete elementos del concepto de poliarquía.³³ Las libertades de expresión y de información, junto con la de imprenta, son de las conquistas del liberalismo europeo. Estas libertades se consolidaron cuando se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948.

Para diferenciar la libertad de expresión de la libertad de información, se puede aludir a la sentencia 107/88, del Tribunal Constitucional español. Dicha sentencia sustenta que “la libertad de expresión es más amplia que la libertad de información, por no operar, en el ejercicio de aquella, el límite interno de la veracidad que es aplicable a ésta”.³⁴ Los hechos materializados en la libertad de información son susceptibles de prueba. Las opiniones, ideas, pensamientos o juicios de valor, no se prestan, por su naturaleza abstracta, a ser demostrados con exactitud. Esto lleva a que la libertad de expresión no requiera necesariamente veracidad; algo que es compatible y necesario en un régimen de democracia constitucional.

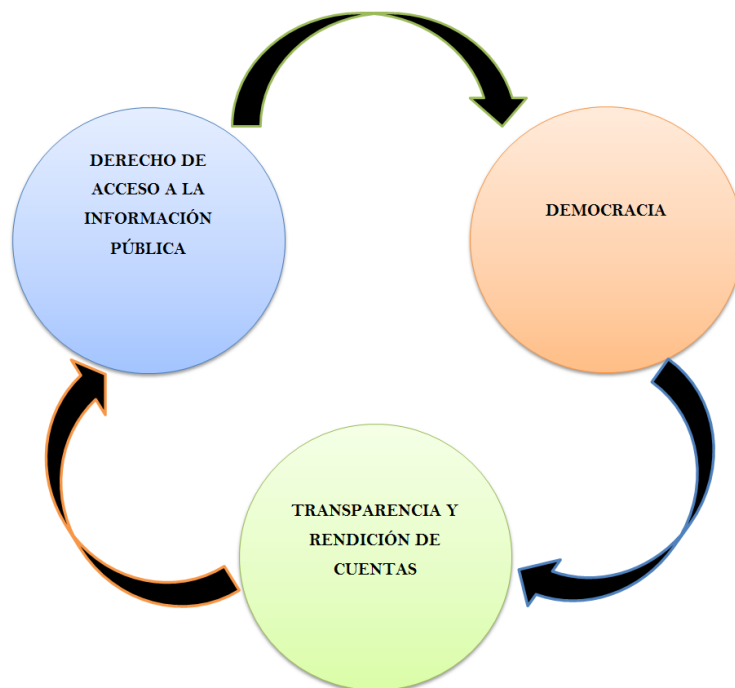
El nuevo concepto de democracia no se agota con la protección de las libertades de expresión y de información: otros conceptos dotan de mayor calidad a la democracia. Estos

³³ Los otros cinco elementos del nuevo concepto de democracia que Dahl menciona son: 1. Funcionarios electos; 2. Elecciones libres y limpias; 3. Sufragio universal; 4. Derecho a ocupar cargos públicos; y 5. Libertad de asociación. Ver Dahl, *La poliarquía*.

³⁴ Robles, *Conceptos básicos*, 28.

conceptos constituyen la parte más fina y sofisticada del DAIP, que son la transparencia, a la rendición de cuentas y al principio de publicidad. Rodolfo Vergara propone definir la transparencia como problema, pues “implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización”.³⁵

Figura 1.1 Conceptos que dotan de contenido y calidad a la democracia



Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo hay que considerar que cuando se habla de transparencia gubernamental, propiamente no se refiere a las organizaciones o a sus acciones sino específicamente a la información que se desprende de sus prácticas y de sus modelos de Organización. Desde esta perspectiva la Transparencia sería según López Aylon, “una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de la cuales, identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental tanto de individuos como de grupos y organizaciones”.³⁶

³⁵ Vergara, *La transparencia como problema*, 23.

³⁶ Sergio López, Ayllón, “Transparencia Gubernamental”, En *Cien Ensayos para el Centenario-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Coordinado por Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte en, T.2, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017), 293.

Pese a la afirmación de Vergara, es aceptable la definición que aporta Mauricio Merino, cuando afirma que “la construcción de una política de transparencia que supone una decisión deliberada para organizar los distintos procesos organizacionales propios de la administración pública, a la luz de las premisas, valores e instrumentos que privilegian el papel estratégico y abierto de la información como el núcleo de esa política”.³⁷ Mauricio Merino distingue entre el DAIP y la transparencia, al sostener que el primero proviene de interpretaciones al artículo 6 constitucional. Interpretaciones que concluyeron con que los mexicanos podemos conocer la información producida y controlada por el Estado. La transparencia en cambio, versa sobre las decisiones y procesos de los órganos del Estado con sentido de responsabilidad, inclusión y publicidad.³⁸

En cuanto al principio de publicidad, ya Kant, lo planteaba, en su obra *La paz perpetua* como una pretensión del derecho, “si en el derecho público, tal como suelen concebirlo los juristas, prescindimos de toda `materia` - las diferentes relaciones dadas empíricamente entre los individuos de un Estado o entre varios estados-, solo nos quedaría la `forma de la publicidad` cuya posibilidad está contenida en toda pretensión del derecho, sin publicidad no habría justicia, pues la justicia no se concibe oculta sino públicamente manifiesta; ni habría por tanto derecho, que es lo que la justicia distribuye y define”.³⁹

La transparencia como un valor democrático contribuye a darle “publicidad” al poder –en términos de Bobbio- no en el sentido de marketing sino en el sentido de público, de manifiesto, abierto, realizado frente a los espectadores. Privado sería lo opuesto, lo que se hace en un círculo más restringido. El poder político se ejerce como un poder público. Conceptualmente, según Bobbio, la publicidad del poder ha mostrado dos formas importantes de gobiernos: “la república caracterizada por el control público del poder y en la época moderna por la formación libre de una opinión pública, y el principado, cuyo método de gobierno contempla el recurso a los arcani imperii, es decir, al secreto de Estado que en un estado de derecho moderno solamente está previsto como un remedio excepcional”.⁴⁰ El ejercicio del poder político debe estar sometido a la obligación democrática de la publicidad.

37 Mauricio Merino, “La transparencia como política pública”, En *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, coordinado por John M. Ackerman, (México: Siglo XXI, 2008), 261.

38 *Ibid.*, 241.

39 Immanuel, Kant, *Fundamento de la metafísica de las costumbres, crítica de la razón práctica, paz perpetua*, (México: Porrúa, 2007), 279.

40 Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, 33-34.

La no publicidad del ejercicio del poder político se asemeja a las teorías de los *arcana imperii* que fue propio del poder absoluto. En donde el poder del príncipe y las decisiones personales y secretas prevalecieron, eran más efectivas porque permanecían escondidas ante las miradas del vulgo. Este poder era equiparable al poder de Dios, invisible. Estas teorías, según el mismo, Bobbio se basaban en dos argumentos principales en una relacionada con la rapidez e imprevisibilidad de las acciones no hay nadie que frene o demore la acción. Y el otro argumento está basado en el desprecio del vulgo.⁴¹ Este razonamiento es válido para los que tienen el poder de decisión en las organizaciones.

La publicidad del poder público conduce -si no la tergiversan los medios de comunicación u otros actores- a una adecuada opinión pública del ejercicio del poder. Así, la opinión pública es fundamental para la vida democrática. “La opinión pública influye en la política, tiende a controlarla, a señalarle las prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos”.⁴²

Como último concepto vinculado al DAIP se destaca a la rendición de cuentas.

Por lo que se refiere al tema de la *rendición de cuentas*, hay que decir que para que las administraciones públicas se conviertan en entidades que rinden cuentas tendrán que hacerse preguntas básicas como: ¿Quién rinde cuentas y por qué? ¿Quién exige cuentas? Las respuestas a estas preguntas parecen obvias: exigen cuentas la comunidad política y la sociedad en general, y éstas se proporcionan por buena voluntad o por ley. Estas respuestas tienen su complejidad, no es tan simple como parece.

En busca de una definición, de *rendición de cuentas política*- la cual es ambigua y hasta contradictoria, - Schmitter, considera cuatro elementos fundamentales: “en primer lugar la rendición de cuentas es una relación entre dos grupos de actores [...] en la que cada uno acepta, informar, explicar o justificar al otro sus acciones y someterse a cualquier sanción predeterminada que se haya impuesto. [...] En segundo lugar, el tema central de la rendición de cuentas puede ser hasta cierto punto diverso: la conducta ética, la probidad financiera, la estima social, las relaciones sexuales, la interdependencia funcional, la obligación familiar, el deber patriótico, etcétera, pero el tipo que nos interesa es la rendición de cuentas política (*Political accountability*). [...] En tercer lugar, todos los regímenes políticos estables quizá, tengan algún tipo previsible de rendición de cuentas para algunos distritos electorales. [...] En cuarto lugar, tan perversamente compleja como es la rendición de cuentas política tiene que

⁴¹ Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, 55

⁴² Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia*, 29.

institucionalizarse si quiere ser efectiva; así por ejemplo, tiene que enraizarse en un conjunto estable de reglas mutuamente entendidas y preestablecidas”.⁴³

Continúa, Schmitter, que la rendición de cuentas políticas, “proporciona tres tipos de actores genéricos, los ciudadanos, los representantes y los gobernantes, además sus intercambios de información ‘cíclica y recíproca’, las declaraciones de intención/ justificación y los actos de delegación, son los que podrían o no dar lugar a la rendición de cuentas”.⁴⁴

El mismo del término, *accountability* que se traduce como rendición de cuentas, tiene la connotación de obligatoriedad. En la rendición de cuentas se involucran a dos partes principales: el que rinde cuentas y al que se le rinde cuenta. En ambos casos encontramos los dos componentes obligación y derecho. La obligación de rendición cuentas y el derecho a que se le rinda cuenta. Relacionado con lo anterior, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas por un lado la obligación de los políticos y funcionarios de informar, argumentar y justificar en público, las principales decisiones y acciones que toman en el ejercicio de sus gobiernos, y por otra parte, incluye en caso de que no hayan cumplido sus deberes públicos, la sanción. En suma son tres elementos implicados en el término rendición de cuentas (*accountability*): la información, la justificación y la sanción. Con esto, la rendición de cuentas somete al poder al imperio de la ley y de la razón. Andreas Schedler refiere que “la rendición de cuentas involucra al derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder”.⁴⁵ El derecho a recibir información es un punto importante en la rendición de cuentas, que tampoco tendría ningún efecto si no hubiera se garantizara el DAIP. Este derecho, dentro de un ámbito democrático le da otra connotación a la rendición de cuentas.

Schedler al igual que Schmitter, explica que la rendición de cuentas abarca tres formas para prevenir y corregir el abuso del poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a justificar sus actos; y lo supedita a una posible sanción (información, justificación

⁴³ P. Schmitter, Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas, En *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, Cansino, C. y Covarrubias (Coords.), (México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. / Educación y Cultura, Asesoría y Promoción, S.C., 2007), 87.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ Andreas Schedler, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de transparencia*, (México: IFAI, 2005), 14.

y castigo). Estas tres formas de controlar el poder, contenidas en el concepto de rendición de cuentas, fortalecen la democracia.

Todos los autores citados incursionan desde diversas ópticas en los conceptos de transparencia, publicidad de la información gubernamental y la rendición de cuentas en los gobiernos; aunque cada concepto es distinto están vinculados y son parte de todo un sistema que permite elevar la calidad de la democracia.

1.2. La evolución normativa del DAIP

1.2.1. Preámbulo general

El ser humano, entendido como un ser animado racional, está dotado de ideas, conceptos o pensamientos; es decir, de representaciones mentales y abstractas, como resultado de la simple aprehensión de objetos. Pero estas representaciones mentales, de poco servirían sin transmitirlos o comunicarlas para interactuar y desarrollarse con otros individuos. Por lo que el hombre primitivo tuvo necesidad de emitir sonidos hasta convertirlos en palabras para posteriormente crear oraciones o juicios. En la edad antigua (Roma y Grecia), así como en la edad media y aun al inicio de la era moderna; la libertad era un derecho exclusivo para grupos privilegiados y ciertas clases sociales; por tanto no era una libertad pública, sino una libertad civil o privada. Frente al poder público la libertad de expresión no valía, a menos que el Estado tolerara, no como obligación jurídica; como sí sería después.⁴⁶

En este apartado se aborda la evolución del DAIP, haciendo especial matiz en los momentos importantes que se relacionan con el OGTAIP. De esta forma, es pertinente expresarlo bajo dos dimensiones: internacional y nacional. La primera de ellas se circunscribe en el ámbito mundial, cuyos antecedentes datan de finales del siglo XVIII, donde la vertiente de la tradición de todos los sistemas jurídicos anteriores es vencida por la que determina que todos los hombres tienen iguales derechos, como los de la libertad de expresión y libertad de prensa.

Puede puntualizarse que a partir de las revoluciones liberales aparece la idea de que la difusión de información es un derecho del hombre y una libertad que empieza a transformarse en el fundamento de un nuevo orden jurídico de la información. La primera ley formal de acceso a la información fue la *freedom-of-press and the right-of-access to public records act*

46 Irma Julieta Rojas Castell, “Libertad de expresión”, en *Diccionario de derecho de la información*, coordinador por Ernesto Villanueva, 819-826 (México: Cámara de Diputados; Miguel Ángel Porrúa; UNAM, 2009), 820.

(Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa.⁴⁷

Otro pasaje histórico trascendental es el que precede en 1948, cuando las Naciones Unidas proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconociendo la libertad de información bajo una perspectiva integral sobre el derecho a buscar, recibir e impartir información como una preocupación fundamental.

En el caso de América Latina, recuerda Mendel que aunque el derecho de acceder a la información de entidades públicas se reconoció hace más de 200 años en Suecia, para 1990 sólo Colombia como país latinoamericano había adoptado una ley sobre el derecho a la información. Sin embargo, al día de hoy, señala el mismo autor, el derecho a la información goza de un valor global por lo que encontramos alrededor de 80 legislaciones de este tipo y alrededor de 30 países más que están considerando adoptarlas, por lo cual esta tendencia parece generalizarse en el mundo. Fue a finales de la década de 1990, cuando en los países latinoamericanos empezó a desarrollarse la conciencia de que el derecho al acceso a la información, incluyendo casi la totalidad de la información en poder del Estado.⁴⁸

En el ámbito interamericano, según Bill Orme,⁴⁹ el DAIP impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a:

- a). La estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado;
- b). La información que se requiere para el ejercicio de otros derechos—por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación—;
- c). La oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y
- d). El procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere.

Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada

⁴⁷ Ackerman. y Sandoval, “Leyes de acceso a la información, 13

⁴⁸ Bill Orme, El derecho de Acceso a la Información, en el marco jurídico interamericano, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, (S.I.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012), <http://www.cidh.org/relatoria>.

⁴⁹ *Ibíd.*

En el ámbito nacional, desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano, las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas y protegidas, así se ha sostenido en el documento “Elementos Constitucionales” de 1811, que en su artículo 29, se establece la libertad de imprenta en temas científicos y políticos con fines ilustrativos.⁵⁰ Pero fue en 1867, cuando se reconoció la libertad de expresión y sus manifestaciones más importantes, pues en ese año se prohibió la censura previa en varios documentos constitucionales; también las libertades no podían sobrepasar la vida privada, los derechos de terceros, entre otros.

Desde 1977, el artículo sexto Constitucional, ha sido la disposición que garantiza el derecho de acceso a la información pública, mediante un enunciado o clave: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”, pero no es sino hasta junio del año 2002 que México aprobara una LFTAIPG, adoptando un nuevo rumbo en un tema que durante décadas enteras se mantuvo únicamente en el discurso oficial, que a la vuelta de varios años de vigencia de leyes estatales en la materia, se comenzó a profundizar una crítica de dispersión normativa que generó en 2007 una la reforma Constitucional al artículo 6º, para establecer principios y bases que permitieran homogenizar a nivel nacional los estándares de transparencia y acceso a la información pública en las leyes de todo el país.

1.2.2. Antecedentes normativos del ámbito internacional

El marco histórico de la transparencia y el acceso a la información para efectos de esta investigación, se puede vislumbrar desde dos dimensiones: internacional y nacional. En este apartado se analizará la primera de ellas, circunscrita al ámbito internacional, cuyos antecedentes datan de los siglos XVII y XVIII. Dicha etapa se caracterizó por constituir un movimiento intelectual en el continente europeo mejor conocido como la ilustración. Para Eduardo Guerrero Gutiérrez, los grandes pensadores Immanuel Kant y Jeremy Bentham, iniciaron: “un pensamiento sistemático en torno a la idea de publicidad”.⁵¹ Otro pensador ilustre de la época sobre el tema fue John Stuart Mill.

Así se encuentran las primeras ideas que originaron los acercamientos al estudio de la transparencia de los siglos XVIII y XIX; concepto originalmente vinculado más hacia la libertad de expresión que a rendición de cuentas o al acceso a la información pública. Ahí se

⁵⁰ Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, (México: Porrúa, UNAM, 2000).

⁵¹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Para entender la transparencia*, (México: Nostra, 2008), 16.

puede destacar las aportaciones de Kant con su pasión por el principio de publicidad;⁵² la luz que arroja Bentham sobre la idea de que los funcionarios están obligados a proporcionar información;⁵³ y las teorías de Stuart Mill donde libertad de imprenta bastaba para que la opinión pública se pronunciara sobre intereses nacionales.⁵⁴

A partir de las revoluciones liberales aparece la idea de que la difusión de información es un derecho del hombre; también es una libertad que empieza a transformarse en el fundamento de un nuevo orden jurídico de la información. La declaración de derechos del Estado de Virginia (1776), y posteriormente la declaración de derechos de Estados Unidos (1791) establecen que: “el congreso no hará ninguna ley por la que [...] se limite la libertad de palabra o la de prensa [...]”.⁵⁵ Dos años antes en Francia (1789), se proclamaba la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. En ella se concedían una serie de derechos naturales e imprescriptibles, no sólo para los ciudadanos franceses, sino con alcance universal; entre estos derechos destacaban los de libertad de expresión y de opinión.

Las libertades de opinión e imprenta del siglo XVIII aseguraron un cauce para la oposición burguesa frente al monarca absoluto; posteriormente lograron un cauce para la crítica al uso del poder público, la libre discusión de las ideas y opinión pública. Como apunta Escobar de la Serna: “La limitación del poder del ejecutivo [...] ante los constantes intentos [...] de censura u otros tipos de control a la libertad de expresión, acaban dando paso al reconocimiento de la prensa como poder social”.⁵⁶ Así, el desarrollo de la prensa y el poder social y político que adquiere le hacen asumir funciones de interés público. Esta realidad obliga al legislador a regular la relación entre la sociedad el poder político y los medios de comunicación. Esto dio como resultado la creación de las primeras leyes de prensa que aparecen en el siglo XIX.

Con estos antecedentes, la democracia y la transparencia fueron perfeccionando paulatinamente el contenido del derecho a la información; pero es hasta el 10 de diciembre de 1948 que se consolidó globalmente con la Declaración universal de los derechos humanos.⁵⁷

52 José Antonio Aguilar Rivera, “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, *Cuadernos de Transparencia #10*, (México: IFAI, 2005), 6.

53 *Ibid.*, 16.

54 *Ibid.*, 14.

55 Martí, *Democracia y derecho a la información*, 94.

56 Luis Escobar de la Serna, *Derecho de la información*, (Madrid: Dykinson, 2001), 42.

57 Declaración Universal de los Derechos Humanos: Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de

En esta Declaración se reconoce la libertad de información bajo la perspectiva de un derecho para buscar, recibir y difundir información. Este derecho es retomado por la Convención americana sobre derechos humanos (CADH);⁵⁸ después por el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP).⁵⁹ Dichos instrumentos internacionales fueron suscritos por el Estado mexicano en 1981.

Es así como el derecho a la información, incluyendo a las libertades de expresión, de opinión y de información, se internacionaliza; se convierte oficialmente en un componente del derecho internacional de los derechos humanos, no obstante que existiera previamente la primera ley de acceso de información: *freedom-of-press and the right-of-access to public records act*, de origen Sueco, aprobada diez años después de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa, como ya se describió anteriormente.⁶⁰

Posteriormente, en los años 80 y con la llegada de la tercera ola democrática, las nuevas constituciones incluyeron garantías específicas sobre el derecho a la información, a menudo acompañadas de leyes que regulan la vertiente de acceso a la información clarificando el contenido y alcance del derecho a saber de los ciudadanos.

En el caso de América Latina, para 1990 sólo Colombia había adoptado una ley sobre el derecho a la información. Para el 2005, el derecho a la información encontraba alrededor de 80 legislaciones y alrededor de 30 países más considerando adoptarlas; esta tendencia parece

investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión, (París: ONU, 1948), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexessp.pdf>.

58 Convención americana sobre derechos humanos: Artículo 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, (San José Costa Rica: 1969). https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

59 Pacto internacional de derechos civiles y políticos: Artículo 19.- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, (EUA: ONU, 1966), <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

60 Ackerman y Sandoval, “Leyes de acceso, 13.

generalizarse en el mundo.⁶¹ Entonces a finales de la década de 1990, los países latinoamericanos empezaron a desarrollar conciencia sobre el acceso a la información.

En la última década, hemos presenciado un movimiento sin precedentes a favor de la transparencia y los gobiernos abiertos en países de todos los continentes. Para 2011 ya eran 87 países que habían adoptado una ley sobre el acceso a la información. En América Latina, Panamá en 2013 y Paraguay en 2014 también legislan sobre Transparencia el libre acceso a la información pública. Para 2016 ya son 22 países de América Latina que han aprobado leyes en materia de acceso a la información pública o sancionaron reformas al marco jurídico existente para defender este derecho.⁶²

El Acceso público a la información (y la protección de las libertades fundamentales) ha sido reconocido por parte de la comunidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un derecho humano básico; esto a través de los diecisiete nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en una de sus metas (ODS 16.10) como parte de la Agenda 2030.⁶³ Y no solo reconoce sino que obliga a los países firmantes a ‘Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales.’”

A finales de 2016, ya 109 de los 193 estados miembros de la ONU habían adoptado leyes que garantizan el acceso público a la información. Se tiene la esperanza que en el 2019 se hayan alcanzado la aprobación unánime de tales garantías en las legislaciones.⁶⁴

Es así, como el derecho a la información y su vertiente como DAIP, es un derecho fundamental que ha ganado carta de naturalización a nivel internacional.

1.2.3. Evolución normativa del DAIP en México

En el ámbito nacional, desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano, las libertades de expresión e imprenta fueron recogidas y protegidas. El documento “elementos

61 Ackerman y Sandoval, “Leyes de acceso, 23.

62 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Órganos de supervisión del Derecho al Acceso de Información Pública, (RELE y CIDH, 2016), <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/accesoes.pdf>

63 ONU, Agenda adoptada por unanimidad por los países miembros de Naciones Unidas. Esta Agenda guiara durante los próximos 15 años las políticas de desarrollo nacional y global, (ONU, Asamblea General, septiembre de 2015).

64 Bill Orme, “Acceso a la información: Lecciones de la América Latina”, *Cuadernos de discusión de Comunicación e información* 8, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (Uruguay: UNESCO, 2017), 12

constitucionales” de 1811, estableció en su artículo 29 la libertad de imprenta en temas científicos y políticos.⁶⁵ Pero fue en 1867, cuando se reconoció la libertad de expresión y sus manifestaciones más importantes; en ese año se prohibió la censura previa en varios documentos constitucionales; también las libertades no podían sobrepasar la vida privada, los derechos de terceros, entre otros.

En México, el derecho a la información ha sufrido una evolución lenta pero progresiva en el Estado democrático de derecho; tan solo basta un breve recuento histórico de las modificaciones constitucionales que formaron parte de la reforma política de 1977. En esa reforma se incorporó al texto supremo, un segundo párrafo a su artículo 6, para reconocer a este derecho humano; fue el fundamento que ha garantizado el ejercicio del DAIP, mediante un enunciado clave: el derecho a la información será garantizado por el Estado. Posteriormente, dicho enunciado constitucional quedó prácticamente intocado, petrificado y sin reglamentación alguna durante dos décadas y media.

Durante ese periodo, el artículo 6, constitucional fue sujeto de diversas interpretaciones de los órganos jurisdiccionales del país. El Poder Judicial de la Federación recorrió un largo camino para identificar primero la noción de derecho a la información; después tuvo que reconocer el derecho de acceso a la información pública, y su vinculación con el principio de veracidad. En sus primeras interpretaciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo erróneamente que con la incorporación del derecho a la información: “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”.⁶⁶

Años después, la SCJN cambia de criterio para identificarlo tenuemente con la naturaleza del DAIP. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el Presidente de la República para desentrañar el alcance del derecho a la información,⁶⁷ la SCJN sostuvo que:

El artículo 6 constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que

65 Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, 53.

66 Tesis 2ª. I/92, Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6 de la Constitución Federal *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. X, (México: SCJN, agosto de 1992), 44.

67 Ernesto Villanueva, “Acceso a la información y transparencia”, En *Diccionario de derecho de la información*, coordinado por Ernesto Villanueva, 15-21 (México: Cámara de Diputados; Miguel Ángel Porrúa; UNAM, 2009), 16-18.

*concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.*⁶⁸

De lo anterior, puede inferirse que la SCJN ha reconocido a través de sus criterios jurisprudenciales, la existencia del principio de veracidad de la información como elemento que eleva la calidad de la información y por lo tanto la protección del derecho a la información consagrado en el artículo 6º, Constitucional. Este progreso evolutivo sobre la relevancia de la veracidad en los precedentes del alto tribunal, también pueden identificarse en las tesis P. XLV/ 2000⁶⁹ y 1a. CCXX/2009.⁷⁰ La jurisprudencia mexicana ha contribuido a precisar la noción de derecho a la información y el principio de veracidad de la información, así como la noción del DAIP; al respecto Maurice Merino, sostiene que esta última “proviene de un

68 Tesis P. LXXXIX/96, Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6º. También constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, (México: SCJN, junio de 1996), 513.

69 Tesis P. XLV/2000, “Derecho a la información. La suprema corte interpretó originalmente el artículo 6. Constitucional como una garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del estado a informar verazmente”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, (México: SCJN, abril de 2000), 72.

70 Tesis 1a. CCXX/2009, “Libertad de expresión y derecho a la información. Modo en que deben ser entendidos los requisitos de veracidad e imparcialidad”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, (México: SCJN, diciembre de 2009), 284.

recorrido histórico de interpretaciones al artículo sexto constitucional, que concluyó en que los mexicanos podíamos conocer la información producida y controlada por el Estado”.⁷¹

Pero no es sino hasta junio del año 2002 que México aprobara una LFTAIPG, adoptando un nuevo rumbo en un tema que durante décadas enteras se mantuvo únicamente en el discurso oficial, que a la vuelta de varios años de vigencia de leyes estatales en la materia, se comenzó a profundizar una crítica de dispersión normativa que evidenció un problema importante consistente en la existencia de criterios heterogéneos en los contenidos de dichas leyes que ocultaban diversos niveles de opacidad y discrecionalidad.

Esta situación originó una reforma constitucional al artículo 6, publicada el 20 de julio de 2007, mediante la cual se establecen nuevos principios y bases que permitieran homogenizar los estándares legales de transparencia y acceso a la información pública en todo el país, incluyendo el principio de máxima publicidad, ausencia de interés para solicitar información, así como límites relacionados con la protección de datos personales y la sustanciación de procedimientos de revisión expeditos ante órganos u organismos especializados con autonomía operativa, de gestión y de decisión en materia de transparencia.

Posteriormente, mediante decreto publicado el 7 de mayo de 2008, se reforma y adiciona entre otras disposiciones, el artículo 134 de la CPEUM, para incorporar al texto supremo que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Asimismo, 5 años después, se aprueba la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicada el 11 de junio del presente 2013, con la que se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, incluyendo parcialmente el reconocimiento del principio de veracidad de la información, ya estudiado décadas atrás por los criterios jurisprudenciales de la SCJN.

Finalmente este recuento histórico de modificaciones constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información pública, culmina con la promulgación de la reforma a la CPEUM publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de febrero de 2014, en

⁷¹ Merino, “La transparencia como, 261.

la cual se otorga autonomía constitucional al IFAI transformándolo en INAI, se le dota de facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en la materia especializada que asume, se amplía el catálogo de sujetos obligados con impacto hacia los partidos políticos y los sindicatos y se establecen las bases para crear un sistema nacional de transparencia y varias leyes generales en materia de acceso a la información pública, archivos y protección de datos personales.⁷²

Con esta reforma Constitucional, el nuevo OGTAIP, puede asumir un papel más relevante ante el paradigma de los derechos humanos en el ámbito globalizado de su internacionalización, no obstante que su diseño institucional ideal no había sido construido eficazmente en las reformas anteriores, incluso fue objetivo de experimentos normativos fracasados. Dichas reformas Constitucionales en materia de transparencia del 2014, fueron parte de la agenda programática que acordaron los representantes políticos involucrados en un documento denominado Pacto por México, instrumento impulsado por el titular del Poder Ejecutivo Federal.⁷³

Por último, sobre el ámbito nacional, debe puntualizarse que a fin de cumplir con el mandato de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, el día 4 de mayo de 2015, se promulgó la LGTAIP, que amplía y fortalece en nuestro país, los mecanismos de acceso a la información que ahora son de carácter nacional y permiten que no solo el gobierno federal, sino el Estado mexicano en su conjunto adopten el nuevo paradigma de un gobierno abierto. Con el inicio de vigencia de la nueva Ley, el IFAI, se convierte en INAI.

La LGTAIP, que consta de 216 artículos, busca cerrar espacios de opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de la gestión pública, alienta el ejercicio de un gobierno abierto en donde haya una política proactiva para que exista a disposición de la sociedad, información de los recursos presupuestales y el desempeño de sus servidores públicos. Con esta nueva legislación, todas las instituciones públicas deben adoptar nuevas políticas de transparencia y acceso a la información para favorecer la honestidad e integridad en los funcionarios, al tiempo que permite un mayor combate a la corrupción y empoderar a la sociedad en la vigilancia del gobierno, bajo los siguientes aspectos relevantes:

⁷² Decreto por el que se reforman los artículos 6, 73, 76, 78...,

⁷³ El Pacto por México en su apartado II, contempla el acuerdo #4 titulado “Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción”, donde se prevé el subtema 4.2 consistente en una reforma constitucional para ampliar facultades del IFAI (Compromiso 83), (México: 2012).

- Se establecen los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.
- Se impulsa la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública de todos los sujetos obligados mediante la construcción de una nueva política integral y transversal del Gobierno Abierto.
- Se amplían a 50 las obligaciones mínimas de transparencia que todas las instituciones públicas deberán cumplir en sus portales de transparencia y se actualizarán periódicamente. Para garantizar su cumplimiento, los OGAIP estarán obligados a realizar verificaciones virtuales.
- Se amplían los sujetos obligados a los poderes judicial y legislativo, los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como los sindicatos. Con ello se comprometen a responder a una de las mayores exigencias de la sociedad que es la transparencia, con lo cual deben poner a disposición de la sociedad toda la información pública que posean.
- Se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que estará coordinado por el INAI y al cual concurren también los OGTAIP de las entidades federativas, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Auditoría Superior de la Federación y el Archivo General de la nación”.
- Se prevé el diseño y operación de una Plataforma Nacional de Transparencia, que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones legales para los sujetos obligados y organismos garantes, pero sobre todo facilitando la accesibilidad para los usuarios.
- Asimismo, se elevan los requisitos para poder reservar la información al tiempo que establece que no podrá reservarse información relacionada con delitos graves o delitos de lesa humanidad. De igual forma se incorporan 15 nuevas causas a las personas que nieguen o inutilicen la información pública.

- Finalmente, la participación ciudadana será una nueva garantía para el acceso a la información porque habrá consejos consultivos conformados por representantes de la sociedad civil y de la academia en todos los órganos garantes.

Tabla 1.2. Evolución Normativa del DAIP

EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA			
NO.	FECHA DE PUBLICACIÓN	LEGISLACIÓN	CONTENIDO NORMATIVO
1	06 de diciembre de 1977	Reforma constitucional al artículo 6°, en materia de derecho a la información	Se introduce por primera vez en el marco constitucional un enunciado que establece que el Derecho a la información será garantizado por el Estado.
2	10 de junio de 2002	LFTAIPG	Primera Ley de transparencia que establece los mecanismos para que toda persona tenga acceso a la información pública en posesión de las instituciones del Estado
3	20 de julio de 2007	Reforma constitucional al artículo 6, en materia de transparencia y acceso a la información pública.	Se establecen nuevos principios y bases para homogenizar los estándares legales de transparencia y acceso a la información en todo el país, incluyendo el principio de máxima publicidad, ausencia de interés para solicitar información, así como límites relacionados con la protección de datos personales y la sustanciación de procedimientos de revisión expeditos ante órganos u organismos especializados con autonomía operativa, de gestión y de decisión en materia de transparencia.
4	07 de mayo de 2008	Reforma constitucional al artículo 134, en materia de imparcialidad en el uso y destino de los recursos públicos.	Se introduce al marco constitucional que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados
5	11 de junio del 2013	Reforma constitucional a los artículos 7, 26 y 73, en materia de telecomunicaciones	Se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, incluyendo parcialmente el reconocimiento del principio de veracidad de la información.

EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA			
6	07 de febrero de 2014	Reforma constitucional a los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 en materia de transparencia.	Se otorga autonomía constitucional al IFAI transformándolo en INAI, se le dota de facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en la materia especializada que asume, se amplía el catálogo de sujetos obligados con impacto hacia los partidos políticos y los sindicatos y se establecen las bases para crear un sistema nacional de transparencia y varias leyes generales en materia de acceso a la información pública, archivos y protección de datos personales.
7	04 de mayo de 2015	LGTAIP	Se crea una Ley General de aplicación en todos los órdenes de gobierno con la que se amplían y fortalecen los mecanismos de acceso a la información pública que ahora son de carácter nacional y permiten que el Estado mexicano en su conjunto adopte el nuevo paradigma de un gobierno abierto. Con esta legislación el IFAI, se convierte en INAI, organismo público con autonomía constitucional con competencia sobre todos los sujetos obligados.

Fuente: Elaboración propia.

1.3. Particularidades normativas en la CPEUM

1.3.1. La partida secreta: anacronismo constitucional

Con lo descrito en el apartado anterior, quedó manifestado el avance progresivo que ha tenido el DAIP a lo largo de 4 décadas, en el régimen constitucional mexicano, sin embargo, aún prevalecen vigentes, disposiciones y conceptos arcaicos y obsoletos, característicos del viejo régimen antidemocrático del partido único en el Gobierno, que hoy en día, se contraponen a las reformas constitucionales más recientes, y representan un retroceso en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos de los ciudadanos, su protección más amplia y la salvaguarda de las garantías para su ejercicio.

Es el caso de la llamada partida secreta, denominada así, sin sustento real en la actualidad, la cual se encuentra prevista en el texto supremo constitucional, misma que ha sido utilizada históricamente como instrumento de opacidad, corrupción y abusos en el ejercicio del poder público. En efecto, la partida secreta está estipulada en el cuarto párrafo de la fracción cuarta del artículo 74 constitucional, al prever literalmente que *“No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo*

presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”.

Esta redacción en la actualidad se percibe obsoleta, y más aún debido a que su existencia encontraba justificación y aval del Congreso Constituyente reunido en Querétaro desde el 14 de enero de 1917, donde se ratificó el contenido del segundo párrafo, de la fracción primera, del artículo 65 constitucional, mediante el cual se autorizó la creación de la partida secreta. Posteriormente, a partir de 1977 dicha disposición encontraría su fundamento en lo que hoy conocemos como partida secreta en la fracción cuarta, del artículo 74, de la CPEUM.⁷⁴

No obstante lo anterior, los orígenes de la partida secreta en México, se remontan incluso un siglo antes de la instalación del Constituyente de Querétaro, precisamente hacia el año 1814, dado que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la contempló como un primer esboce en su artículo 170, al señalarse por los legisladores de Apatzingán que el supremo Gobierno “*podrá no obstante librar las cantidades que necesite para Gastos Secretos en servicio de la Nación, con tal que informe oportunamente de su inversión*”.⁷⁵

La sola pronunciación empleada para referirse a la partida secreta, refleja un sentido de secretismo, de ocultamiento y de discrecionalidad que nos conduce a la época en que el Estado mexicano respondía a una concepción propia de los gobiernos autoritarios, donde sus funcionarios gozaban de una amplísima discrecionalidad en el uso de la información pública al grado de apropiarse indebidamente de los archivos y documentos administrativos como si se tratase de su patrimonio personal, a la vez de aplicar reiteradamente lo que se conoce como “secreto administrativo”, que implica negar sistemáticamente a los ciudadanos información pública que soliciten.⁷⁶

Lo anterior, nos transporta al estudio doctrinario de la evolución del “secreto oficial” como género, y del “secreto de Estado” como especie, relativos a la información que los poderes del Estado sustraen del conocimiento público por un determinado periodo para salvaguardar ciertos bienes jurídicos, tales como: la privacidad, intimidad y honor de las personas; la prevención, persecución y castigo de los ilícitos (incluidos los delitos); el

⁷⁴ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano, Esta es tu Constitución*, (México: Miguel Ángel Porrúa, 1997), 220.

⁷⁵ Las constituciones de México, Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, (México: 1989).

⁷⁶ López, “El acceso a la información como, 20.

funcionamiento y la toma de decisiones de los órganos de la administración pública; la seguridad, defensa, relaciones exteriores e intereses económicos (incluidos los recursos naturales y geológicos estratégicos) del Estado.⁷⁷

Para el caso que nos ocupa, la existencia de la partida secreta en el texto Constitucional vigente, y desde luego el uso de los recursos que han provenido de ella, se ha caracterizado por ser predominantemente discrecional, confuso y en extremas ocasiones abusivo. Fuentes periodísticas de la década de los 90's, revelaron ciertos cálculos presupuestales donde se afirmaba que dentro del periodo comprendido entre 1983 y 1997, etapa circunscrita a los tres sexenios Gubernamentales de los Ex-presidentes de la República Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, se dispuso el manejo de casi 1, 342 millones de dólares, con la complicidad de la partida secreta, recurso del que jamás se daba cuenta a la Cámara de Diputados, en su calidad de instancia supervisora del ejercicio del gasto presupuestal.⁷⁸

Durante esos años, fue evidente la discrecionalidad en la aplicación de los recursos de la denominada partida secreta, sin que mediara justificación alguna por su propia naturaleza de secreta, con el riesgo de que su utilización fuera desviada con fines electorales; pero no es sino hasta 1998 cuando el Expresidente Ernesto Zedillo, con una oposición legislativa que lo superaba, dada la nueva composición de la Cámara de Diputados a mediados de su sexenio y por presiones de la sociedad civil organizada, deja de ejercer los recursos asignados a esta partida.

Después de dejar en ceros y en desuso la denominada partida secreta, se retoma su discusión en el año 2005, dentro del marco de la creación de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyo anteproyecto de dictamen legislativo contempló en la redacción de su artículo 49 que *“Las partidas secretas a que se refiere el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se incluyan en el Presupuesto de Egresos únicamente podrán destinarse a gastos de seguridad nacional y estarán sujetas a fiscalización por la Auditoría. La información utilizada, así como la derivada de sus resultados, tendrá el carácter de reservada y confidencial, y sólo tendrá*

⁷⁷ Villanueva, “Acceso a la información y transparencia, 1207-1209.

⁷⁸ Sergio Aguayo Quezada, El Presupuesto Federal bajo lupa: La Partida Secreta, (México: Grupo Reforma, 18 de agosto de 1997).

acceso a ella el titular de la Auditoría”,⁷⁹ a fin de cuentas, luego de un año de debate nacional, el texto definitivo del artículo 49 de la nueva Ley publicada el 30 de marzo de 2006⁸⁰ fue sustituido para solo referirse a que los gastos de seguridad pública y nacional son erogaciones destinadas a los programas que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales de carácter estratégico.

Luego del frustrado intento por regular la partida secreta en 2005, el Gobierno de la República en los sexenios de los Expresidentes Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, inició el uso de mecanismos para la operación de gastos confidenciales para combatir al crimen organizado, amparados tras el escudo del secreto de Estado, mismos que incluían desde pagar operaciones encubiertas, renta de casas de seguridad, preparación de operativos sorpresa para capturar a narcotraficantes, creación de nóminas de informantes y mantener en el exilio a testigos protegidos, entre otras acciones financiadas confidencialmente para implementar la estrategia de combate al narcotráfico.

De acuerdo a una investigación periodística del Grupo Milenio en el año 2011,⁸¹ recursos del presupuesto de egresos de la federación superiores a los 12 mil millones de pesos, fueron empleados en distintos rubros clasificados como reservados por ley para gastos de seguridad pública y nacional aplicables en 9 dependencias, incluidas las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia; se trata de la partida 33701 operada bajo la más estricta reserva del Estado Mexicano, donde sólo algunos Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y el titular del Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) tienen autorización para activarla y saber exactamente en que ha sido destinada.

⁷⁹ Gaceta Parlamentaria, Se publica el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, número 1709-IV, (México: Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, del jueves 10 de marzo de 2005).

⁸⁰ Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Tomo DCXXX, No. 21, (México: DOF, de fecha jueves 30 de marzo de 2006).

⁸¹ Víctor Hugo Michel, “Mil millones de dólares: la partida secreta del Gobierno Mexicano”, Nota periodística, (México: Grupo Milenio, 7 de noviembre de 2011), <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/3f5ce2ec6a51f065551801c200a64f15>.

Es menester advertir que han sido múltiples los esfuerzos legislativos (PRD,⁸² PAN⁸³ y PRD⁸⁴ de nuevo) por derogar la partida secreta, punto en que han convergido legisladores federales y locales de las distintas fuerzas políticas representadas en la democracia mexicana, sin que hasta la fecha se haya logrado consolidar un proyecto legislativo encaminado a prosperar y conseguir la instauración del Constituyente permanente, traducido en las dos terceras partes de la votación de ambas cámaras federales y la mayoría de los Congresos Locales.

Bajo el contexto general previamente descrito, el texto del párrafo cuarto, fracción cuarta, del artículo 74, de la CPEUM contempla anacrónicamente la existencia de una partida secreta a disposición del Presidente de la República, y se encuentra rebasado por las nuevas bases y principios constitucionales en materia de derechos humanos, acceso a la información pública, telecomunicaciones y transparencia de los recursos presupuestales.

Por ejemplo, como ya quedo expuesto anteriormente, el artículo 6, Constitucional, dispone en su apartado A, fracción primera, como base general que “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”, asimismo previene que “En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”, razón por la cual, emplear la expresión “partida secreta” en la CPEUM resulta absurdo e incongruente.

Así también, debe recordarse que el artículo 134, de la CPEUM, dispone que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”, otro motivo por el cual, contemplar la partida secreta como instrumento del presupuesto atenta contra estos nuevos principios de administración de los recursos económicos.

⁸², Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD, que reforma la fracción IV del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para suprimir partidas secretas, (México: Gaceta Parlamentaria, número 2355-III, del jueves 4 de octubre de 2007).

⁸³ Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Grupo Parlamentario del PAN, que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desaparecer las partidas secretas, (México: Gaceta Parlamentaria, número 3146-II, del martes 23 de noviembre de 2010).

⁸⁴, Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Grupo Parlamentario del PT, que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de prohibir la partida secreta, (México: Gaceta Parlamentaria, número 3406-VI, del martes 6 de diciembre de 2011).

Con lo anterior, queda en evidencia la necesidad de actualizar el artículo 74, párrafo cuarto, fracción cuarta, a la nueva realidad que acontece en el país, misma que si es comparada a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, nos ilustra sobre la supremacía de los tratados internacionales, los cuales potencian el derecho a la información a su máxima expresión y se anteponen a la existencia de partidas secretas.

Cabe mencionar que con motivo de la instalación de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y con la renovación del Poder Ejecutivo Federal a finales del año 2012, se inició un nuevo debate nacional sobre la evolución del marco constitucional del DAIP en México, traducido en la presentación de 3 iniciativas de reforma ante el Senado de la República para dotar de autonomía constitucional al IFAI, impulsadas en forma separada por Diputados de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional,⁸⁵ del Partido Revolucionario Institucional⁸⁶ y del Partido de la Revolución Democrática,⁸⁷ de cuyas 3 versiones, ninguna actualiza las disposiciones relativas a la partida secreta, hoy en día identificada como un verdadero anacronismo constitucional.

Por ello, el Senador Ernesto Ruffo Appel, primer Gobernador emanado de un Partido Político de oposición en la historia del país, presentó una iniciativa de reforma constitucional al artículo 74, para eliminar las partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, referenciando como antecedente, la existencia de un total de 39 iniciativas de reforma legislativa presentadas por diversos grupos parlamentarios sobre este tema, sin que hayan prosperado.⁸⁸

⁸⁵, Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, (México: Gaceta Parlamentaria, número 24, del Senado de la República del día 04 de octubre de 2012).

⁸⁶, Gaceta Parlamentaria, Iniciativa de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, (México: Gaceta Parlamentaria, número 08, del Senado de la República del día 13 de septiembre de 2012).

⁸⁷, Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene proyecto de decreto que adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, (México: Gaceta Parlamentaria, número 03, del Senado de la República del día 06 de septiembre de 2012).

⁸⁸ Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del Senador Ernesto Ruffo Appel, por la que se propone reformar el artículo 74, de la CPEUM para eliminar partidas secretas del presupuesto de egresos de la federación, primer periodo ordinario-segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, véase minuto 3:18 de la exposición de la iniciativa legislativa (México: Gaceta Parlamentaria, número 13, del Senado de la República, 19 de septiembre de 2013), [en línea], disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=1r_efNPdGt8,.

1.3.2. El principio de veracidad de la información

La información es clave para el fortalecimiento de la democracia. Destruye los adornos, permite y fomenta comportamientos deliberados del ciudadano, además es la base de una elección racional. En definitiva, sin información no es posible la democracia ni tampoco el ciudadano racional. No hay mayor peligro para un régimen autoritario y para el poder que un ciudadano bien informado.⁸⁹

En ese sentido, el derecho a la información y todas las vertientes que tutela en su faceta de derecho fundamental, como las libertades de expresión, de información, de opinión y de imprenta, así como el principio de publicidad de la información y desde luego el derecho de acceso a la información pública y el acceso a los servicios de telecomunicaciones, se han convertido en elementos para elevar la calidad de la democracia en la mayoría de las naciones.

Esto también se desprende del concepto moderno de democracia acuñado por Robert Dahl, al cual asocia con el concepto de *poliarquía*, toda vez que la libertad de expresión y la variedad de fuentes de información conforman dos de los siete elementos del nuevo concepto de democracia.⁹⁰

De ahí la importancia asociativa de la libertad de expresión y de información con la democracia hoy en día; y es que ambas libertades junto a la de imprenta, han sido algunas de las conquistas más trascendentes producidas por el liberalismo en Europa en los siglos XVIII y XIX, y que posteriormente se consolidarían con la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948.

Para distinguir el significado de la libertad de expresión ante la libertad de información, sirve como referencia la sentencia 107/88, del Tribunal Constitucional de España, en la cual sustenta que “*la libertad de expresión es más amplia que la libertad de información, por no operar, en el ejercicio de aquella, el límite interno de la veracidad que es aplicable a ésta*”⁹¹.

Dicho de otra forma, los hechos materializados en la libertad de información son susceptibles de prueba, mientras que las opiniones, ideas, pensamientos o juicios de valor, no se prestan por su naturaleza abstracta, a una demostración con exactitud, lo que genera que la

⁸⁹ Junco, El derecho a la información, 8.

⁹⁰ Martí, *Democracia y derecho a la información*, 19.

⁹¹ Robles, *Conceptos básicos del derecho*, 28.

libertad de expresión no requiera necesariamente veracidad, lo cual es compatible y necesario en un régimen de democracia constitucional.

Y es precisamente en esta fina distinción donde se origina la necesidad de fortalecer nuestra democracia constitucional, a partir del reposicionamiento del principio de veracidad de la información, cuya dimensión normativa pueda expandirse con los alcances que otras naciones del ámbito interamericano e incluso europeo ya tienen reconocidos, como son los casos de las constituciones de países como Colombia, Chile, España, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, que con diferentes variantes y matices establecen el derecho a información veraz.⁹²

El término veracidad proviene del latín *veracitas* y significa para la Real Academia de la Lengua Española la “cualidad de veraz”. Continuando con la Real Academia, el término veraz proviene del latín *verax* y cuyo significado es “que dice, usa o profesa siempre la verdad”. El término verdad para el mismo diccionario consta de siete acepciones que son “conformidad de las cosas con el concepto que de ellas forma la mente; conformidad de lo que se dice con lo que se siente o se piensa; propiedad que tiene una cosa de mantenerse siempre la misma sin mutación alguna; juicio o proposición que no se puede negar racionalmente; cualidad de veraz; expresión clara, sin rebozo ni lisonja, con que a alguien se le corrige o reprende; realidad (existencia real de algo)”.⁹³

La expresión verdad ha sido objeto de estudio de la filosofía. Para Zubiri, por ejemplo, “la verdad es el centro de gravitación de todo el pensamiento filosófico”; cierto es que, en el problema de la verdad convergen las concepciones del conocimiento matemático y de la naturaleza del objeto. Por tanto, partimos de la siguiente premisa: “la verdad es un valor o un adjetivo”. Con lo anterior no negamos el reconocimiento de algunos teóricos cuando señalan que: “la información no puede ser calificada bajo ningún tipo de adjetivación, debido a que, términos como veracidad, autenticidad, certeza u otros, simplemente sesgan el concepto fundamental de expresión: la libertad”. Pues es evidente que el derecho a la información veraz no es sólo un derecho natural, sino un principio reconocido internacionalmente y por ello, todos los ciudadanos deberían tener acceso a ella.⁹⁴

⁹² Humberto Nogueira Alcalá, “Derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en *Derecho a la información y derechos humanos*, coordinado por Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, (México: Porrúa, 2003), 126-143.

⁹³ Vanessa Díaz, “Veracidad informativa”, en *Diccionario de derecho de la información*, coordinado por Ernesto Villanueva, (México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2009), 1319-1324.

⁹⁴ *Ibíd.*

Veracidad informativa es el principio ético básico de la concepción deontológica de la ética periodística; es decir, el cimiento de la ética profesional del periodista. Así pues, el derecho a la información veraz es el sustento ético de la libertad de expresión y lejos de constituir una amenaza, significa una garantía para el desarrollo del derecho a la información. Ya que, la esencia de la democracia presupone que nadie es dueño de la verdad, sino que hay varios caminos y accesos limitados a ella. Sólo el debate, la libre confrontación de las ideas y el acceso a la mayor información permiten progresar en el camino hacia la verdad.⁹⁵

El derecho a ser informado incluye recibir información veraz, oportuna y con carácter universal, es decir, el sujeto pasivo de la información es universal, el receptor son todos los seres humanos, sin exclusión alguna. Para que el derecho a la información satisfaga las expectativas de un Estado democrático, regulado por un orden constitucional, tienen que concurrir tres elementos: la veracidad, la relevancia pública de la información y el respeto a los límites marcados en la constitución en relación con otros derechos fundamentales. Se considera información veraz aquella información que es cierta, o que por lo menos el profesional ha actuado con diligencia a la hora de obtenerla y la ha contrastado con otros datos objetivos antes de transmitirla. Veracidad no es sinónimos de verdad sino de verosimilitud razonablemente indagada y diligentemente contrastada.⁹⁶

A este respecto resulta orientadora la sentencia del Tribunal Constitucional Español (STC) identificada como STC 6/1988, FJ 5º, misma que sostiene:

“Cuando la constitución requiere que la información sea “veraz” no ésta tanto privando de protección las informaciones que pueden resultar erróneas –o sencillamente no probadas en juicio- cuando estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y se le debe exigir que lo que transmita como “hechos” haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose, así, de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a la conducta negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total

⁹⁵ *Ibíd.*, 1320.

⁹⁶ Martí, *Democracia y derecho a la información*, 112-114.

*exactitud sea controvertible. En definitiva, las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre, de tal forma que de imponerse la “verdad” como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía sería el silencio”.*⁹⁷

Otro ejemplo ilustrador, se puede retomar de la sala quinta de revisión de la Corte Constitucional de Colombia cuya sentencia T-332, del 12 de agosto de 1993, sostiene en el mismo sentido:

*“... el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquel, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Esta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e imparcial”. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cuál es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites –que son implícitos y esenciales al derecho garantizado- realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional”.*⁹⁸

En México, el Poder Judicial de la Federación hubo de recorrer un largo camino para identificar primero la noción de derecho a la información y después, reconocer el derecho de acceso a la información pública, y su vinculación con la *veracidad*. En sus primeras interpretaciones del artículo 6 Constitucional adicionado mediante la reforma política de 1977, la SCJN sostuvo erróneamente que con la incorporación del derecho a la información “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el

⁹⁷ Supremo Tribunal Constitucional Español, STC 6/1988, Fundamento 5º, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 31, http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php.

⁹⁸ Sentencia No. T-332/93, Derecho a la Información, <http://200.21.19.133/sentencias/programas/qfullhit.htm?CiWebsHitsFile=/sentencias/1993>.

*momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información ”.*⁹⁹

Posteriormente, alto Tribunal Constitucional Mexicano, inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo tenuemente con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el Presidente de la República para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información,¹⁰⁰ la SCNJ sostuvo que:

*“El artículo 6 constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados ”.*¹⁰¹

De lo anterior puede inferirse que la SCJN ha reconocido a través de sus criterios jurisprudenciales, la existencia del principio de veracidad de la información como elemento que eleva la calidad de la información y por lo tanto la protección del derecho a la información consagrado en el artículo 6º. Constitucional. Este progreso evolutivo sobre la relevancia de la

⁹⁹ Tesis 2ª. I/92, 44.

¹⁰⁰ Villanueva, “Acceso a la información y transparencia, 16-18.

¹⁰¹ Tesis P. LXXXIX/96, 513.

veracidad en los precedentes del alto tribunal, también pueden identificarse en las tesis P. XLV/ 2000¹⁰² y 1a. CCXX/2009.¹⁰³

Así las cosas, la jurisprudencia mexicana ha contribuido a precisar la noción de derecho a la información y el principio de veracidad de la información, así como la noción de derecho de acceso a la información pública; al respecto Maurice Merino, sostiene que esta última “*proviene de un recorrido histórico de interpretaciones al artículo sexto constitucional, que concluyó en que los mexicanos podíamos conocer la información producida y controlada por el Estado*”.¹⁰⁴

Sin embargo, cabe señalar que este derecho de acceso a la información pública ha sido uno de los de más difícil incorporación en nuestra Constitución en función de la resistencia administrativa que durante cerca de setenta años impidió un sistema de transparencia y rendición de cuentas. De igual manera debemos aclarar que este derecho de reciente cuño en México es, una oportunidad de transitar de un Estado incapaz de informar a uno que pretende vivir plenamente en el ejercicio de las libertades informativas.¹⁰⁵

En ese sentido, la evolución del derecho a la información en México y su vertiente como derecho de acceso a la información pública, continuó avanzando con la iniciativa presidencial del ejecutivo federal por la que se reformó la CPEUM en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, publicada el 11 de junio de 2013, en el DOF, mediante la cual se garantizó el acceso a información oportuna y plural, además del acceso a las tecnologías de la información y a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con mayor equidad y calidad.

Reviste especial interés para los objetivos de este proyecto de investigación, hacer una pausa en el análisis del proceso legislativo que siguió la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, donde se ha podido identificar un reconocimiento parcial de la veracidad de la información en el texto del artículo 6 constitucional, específicamente en las fracciones

¹⁰² Tesis P. XLV/2000, 72.

¹⁰³ Tesis 1a. CCXX/2009, “Libertad de expresión y derecho a la información. Modo en que deben ser entendidos los requisitos de veracidad e imparcialidad”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, (México: diciembre de 2009), 284.

¹⁰⁴ Merino, “La transparencia como política pública”, 261.

¹⁰⁵ Guillermo A. Tenorio Cueto, “La libertad de acceso a la información como una libertad constitucional autónoma e independiente de la libertad de expresión”, en *El IUSinformativismo en España y México*, coordinador por Héctor Pérez Pintor y Wilma Arellano Toledo, (Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009), 107.

tercera y quinta de su nuevo apartado B, pero solo en materia de radiodifusión, estableciendo que el Estado garantice ese servicio preservando la veracidad de la información.

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento parcial e inconcluso, al final quedó excluido del texto constitucional, uno de los aspectos más trascendentes de la iniciativa presidencial presentada el 12 de marzo del 2013, y que tiene que ver con la incorporación del principio de veracidad de la información como elemento esencial del derecho a la información en el contenido del párrafo segundo artículo 6 constitucional.¹⁰⁶

La propuesta del ejecutivo federal incorporaba un nuevo segundo párrafo al texto del artículo 6 constitucional para establecer que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información veraz, plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”, sin embargo, los dictámenes emitidos tanto por la Cámara de Diputados¹⁰⁷ como por la Cámara de Senadores,¹⁰⁸ suprimieron del resolutivo final el reconocimiento del derecho al libre acceso a información veraz, sin justificación alguna ni análisis concreto que se haya desprendido de cada dictamen.

Ello, sin importar que la iniciativa si justificaba en su exposición de motivos la incorporación del principio de veracidad de la información al amparo de que *“El avance progresivo en el derecho a la libertad de expresión y de difusión, exige la actualización de lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución. Estos derechos no solo abarcan la obligación del Estado para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales, sino que se hace imprescindible garantizar el acceso a la información veraz, plural y oportuna, así como a busca, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”*.

¹⁰⁶, Gaceta Parlamentaria, Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, Número 3726-II, Año XVI, (México: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, martes 12 de marzo de 2013).

¹⁰⁷, Gaceta Parlamentaria, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, Número 3731-X, Año XVI, (México: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de fecha martes 19 de marzo de 2013).

¹⁰⁸, Gaceta del Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos con opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, (México: Gaceta del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, de fecha 24 de abril de 2013).

No obstante, los importantes avances legislativos que hemos tenido en beneficio de la transparencia gubernamental, el principio de veracidad de la información no ha logrado incorporarse a la CPEUM, a pesar de operar en su favor, la existencia de múltiples estudios de doctrina, criterios jurisprudenciales y abundante referencia de derecho constitucional comparado en el ámbito interamericano sobre el derecho a la información y todas sus vertientes, por lo que resultaría mucho más grave omitirlo como elemento del derecho de acceso a la información pública, porque se trata de un ente o autoridad gubernamental, quien estaría mintiendo o manipulando la información.

En ese sentido, a pesar de la resistencia que pueda presentarse en las organizaciones gubernamentales, existe un amplio consenso generalizado a reconocer que el derecho a la información debe ser dotado de la más amplia protección jurídica en su ejercicio, incluso aún más con la prevención de información veraz, empero, la doctrina y la jurisprudencia se han enfocado más en el estudio de los supuestos en que opera o deja de operar la veracidad de la información en el contexto de la libertad de expresión y de opinión, dejando más aislado y vago el estudio de la veracidad de la información por lo que hace a la obligación gubernamental de transparentar el quehacer público o dicho de otro modo, con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública como vertiente del derecho a la información.

Por ello, no es difícil coincidir en la necesidad de establecer como base constitucional que el derecho de acceso a la información sea investido con la cualidad de que toda información pública sea veraz, condición que en todo momento habría de ser garantizada por los órganos del Estado Mexicano, lo cual fortalecería la calidad de la información como elemento del derecho de acceso a la información pública y desde luego elevaría la calidad de la democracia en México.

Esto permitirá enaltecer en el ámbito constitucional el principio de veracidad de la información al rango de trascendencia establecido para el principio de máxima publicidad, tanto en la interpretación del derecho de acceso a la información pública como en el funcionamiento del nuevo organismo garante de transparencia cuyo diseño institucional fue adaptado para ser constitucionalmente autónomo y regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, y con esta reforma también el principio de veracidad informativa precitado.

Además, se respetarían los parámetros normativos de fuente internacional como la opinión consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) que

establece en su párrafo 77 que “*un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos*”¹⁰⁹ o como la Declaración de principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en octubre de 2000, en el 108 período ordinario, cuyo séptimo postulado establece que “*condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales*”.

Ello, en virtud de que nuestra constitución, con motivo de las modificaciones al párrafo segundo del artículo 7 de la CPEUM dentro de la reforma constitucional en materia telecomunicaciones y radiodifusión del 2013, se adecuó para determinar que ninguna ley ni autoridad pueda establecer la previa censura, ni cuartar la libertad de difusión, que actualmente no tiene más límites que el primer párrafo del artículo 6 (ataque a la moral, la vida privada, derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público), motivos por los que no hay impedimento para elevar a rango Constitucional al principio de veracidad de la información.

Además, permitiría ampliar el ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública por lo que hace a los alcances del concepto de veracidad de la información en la legislación secundaria, toda vez que de la revisión de la LFTAIPG, se advirtió una regulación limitada y restrictiva del principio de veracidad del 2002 al 2015, debido a que se omitía establecerlo como principio de interpretación, y solo se reconocía como un deber aplicable a información de oficio que permita asegurar su veracidad como obligación de transparencia, lo cual excluye otros ámbitos del acceso a la información pública que no correspondan al contenido de la información de oficio.

Más allá de los aspectos técnicos y jurídicos, el derecho de acceso a la información está vinculado a una nueva cultura política ligada a la rendición de cuentas. La democracia se ejerce plenamente solo cuando existen ciudadanos capaces de exigir una adecuada rendición de cuentas, y funcionarios y políticos convencidos ética y políticamente de la necesidad de rendir cuentas,¹¹⁰ y para ello resulta fundamental contar con información veraz.

¹⁰⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, solicitada por el Gobierno de Costa Rica sobre la colegiación obligatoria de periodistas, (México: CoIDH, 13 de noviembre de 1985).

¹¹⁰ López, El acceso a la información como..., 27.

En países de democracia consolidada como Francia y Alemania, el Estado interviene en la creación de un entramado institucional de certidumbre informativa que permite ampliar la información, cultura y sentido crítico de la ciudadanía sin que esto signifique una violación de la libertad fundamental de expresión. De manera similar existen largas tradiciones de control judicial y administrativo contra la difamación, el libelo y la difusión de ideas o informaciones socialmente nocivas que plasman en normas legales el principio normativo de la veracidad, y que han permitido regular el ejercicio de la libre expresión haciéndolo más efectivo.¹¹¹

La premisa de estas experiencias es que el conocimiento veraz es un valor colectivo y que el Estado tiene la obligación de facilitar su difusión. Esta premisa es, sin más, una de las herencias de la ilustración para la vida social del presente. Esta visión del derecho a la información va más allá del criterio liberal según la cual, sólo el Estado debe transparentar sus acciones e informaciones, y se formula como un principio republicano que, junto a la publicidad del gobierno procura desarrollar la educación e ilustración ciudadanas. Se trata de un modelo normativo para la reforma de la sociedad, en el que se ha fincado, buena parte de las libertades y calidad democráticas de las sociedades más avanzadas de nuestro presente.¹¹²

En suma, el respeto de la verdad, no es otra cosa que el derecho a saber, a cuestionar, a involucrarse en los asuntos públicos.¹¹³ De esta forma la veracidad de la información es un principio fundamental sin el cual, el acto de acceder a la información gubernamental y con ello tomar mejores decisiones, no tiene sentido.¹¹⁴

1.3.3. El DAIP y los derechos humanos

La reforma a la constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, representó un cambio de paradigma en la forma de operar y aplicar el derecho en México. Su impacto ha sido contundente en otras esferas del derecho. Bajo esa perspectiva, se tiene a la reforma en materia del juicio de amparo a la cual se menciona coloquialmente como hermana de la reforma de derechos humanos. Entre los aspectos más destacados esta la facultad del Consejo de la Judicatura para la creación de los Plenos de Circuito, con la finalidad

¹¹¹ Rodríguez, Estado y transparencia, 54-56.

¹¹² *Ibid*, 56.

¹¹³ Ángel Trinidad Zaldívar, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, (México: Miguel Ángel Porrúa, 2006), 36.

¹¹⁴ Robles, *Conceptos básicos del derecho*, 68.

de que establezcan jurisprudencia, interpretación de la Constitucional y normas generales; además ya se pueden impugnar en vía de amparo los actos y omisiones de la autoridad, que violen además de las garantías individuales, los derechos humanos y los tratados internacionales.

Otra reforma con un vínculo indisoluble con la de derechos humanos, es la relativa al nuevo sistema de justicia penal, donde se establecen las normas para contar con un proceso penal acusatorio y adversarial el cual sigue en vías de implementación con la instauración de los juicios orales y nuevos principios de aplicación para la persecución e investigación de los delitos.

Además, la reforma en materia de derechos humanos alcanza diversos aspectos de la reforma laboral y la reforma educativa. En el caso de la primera por sus contenidos referentes a integrar conceptos de organización internacional del trabajo y de los derechos humanos laborales, como el trabajo decente, la libertad sindical, la no discriminación, la igualdad sustantiva e incluso el aumento de las sanciones por incumplimiento de la ley. En lo tocándote a la reforma educativa por la incorporación de conceptos dirigidos a elevar la calidad de la educación e incorporar estándares de evaluación docente, que pueden lesionar los derechos humanos de los maestros si no es instrumentada correctamente la reforma.

No obstante la indiscutible relación de estas reformas con la de los derechos humanos, se desea vincular el presente tema de investigación doctoral en este ámbito, el cual a pesar de referirse a la transparencia y al DAIP, encuentra puntos de convergencia que se relacionan con los derechos humanos, pues el DAIP es propiamente un derecho humano consagrado constitucional e internacionalmente.

Pedro Salazar Ugarte, ha sostenido recientemente que la lógica de la reforma a la constitución en materia de derechos humanos puede trasladarse hacia el ámbito de aplicación de los OGTAIP, en este caso al IFAI o INAI. Por ejemplo, dicha autoridad no inaplicará normas que considere inconstitucionales o inconvencionales, pero si privilegiará unos bienes jurídicos sobre otros. Bajo este contexto, “es importante que los OGTAIP se ciñen, al menos a dos restricciones: a) la lógica de los precedentes que permite crear criterios y estándares de interpretación y b) las decisiones de otros órganos y tribunales.”¹¹⁵

115 Pedro Salazar Ugarte, *Política y derechos. derechos y garantías*, (México: Fontamara, 2013), 138.

Sobre esto último, la CoIDH ha sostenido que los jueces deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la CoIDH, interprete última de la CADH. Al parecer de Salazar Ugarte, esta directiva –aplicada al ámbito de la transparencia- no vale solo para los jueces al realizar el control de convencionalidad, sino que también impera cuando órganos de garantía como el caso del IFAI o INAI deben ponderar y decidir.

Con la reforma a la constitución en materia de transparencia publicada en el DOF el pasado 7 de febrero de 2014, se otorga autonomía constitucional al INAI, se le dota de facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en la materia especializada que asume, se amplía el catálogo de sujetos obligados con impacto hacia los partidos políticos y los sindicatos y se establecen las bases para crear un sistema nacional de transparencia y varias leyes generales en materia de acceso a la información pública, archivos y protección de datos personales.¹¹⁶

Con este nuevo andamiaje jurídico el nuevo OGTAIP, ya puede asumir un papel más relevante ante el paradigma de los derechos humanos en el ámbito globalizado de su internacionalización, sin embargo, como ya se ha mencionado previamente su diseño institucional ideal no había sido construido eficazmente, con las reformas constitucionales anteriores, incluso siendo objetivo de experimentos normativos fracasados.

Debe recordarse, que estos OGTAIP, adoptaban diversas modalidades, ya sea como organismo público descentralizado de un Poder Ejecutivo como el IFAI en 2002, o bien como un organismo constitucional autónomo, incluso se llegó al extremo de contar en Baja California con un Consejo Ciudadano de Transparencia con facultades de promoción y consulta y los recursos de revisión en materia de acceso a la información habrían de resolverse por el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado, en lo que constituye el diseño institucional más confuso del que tenga conocimiento.¹¹⁷

Otro ejemplo, de diseño institucional mal logrado sobre el OGTAIP de transparencia, es el que la SCJN resolvió en 2008, mediante lo que especialistas en transparencia han llamado la resolución del “Caso Querétaro”, que se tradujo como sentencia a las Acciones de Inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, promovidas por el Procurador

116 Decreto por el que se reforman los artículos 6, 73... 7 de febrero de 2014.

117 Decreto por el que se expide la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, Con la incorporación de un Consejo Ciudadano de Transparencia con facultades de promoción y consulta. México: Periódico Oficial del Estado de Baja California, publicado el 12 de agosto de 2005).

General de la Republica y Partido del Trabajo en contra de reformas a la Constitución de Querétaro y la Ley Electoral de la misma entidad el 25 de septiembre de 2008,¹¹⁸ cuyos objetivos fueron “Reunir en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública”, lo que al final fue revocado por la SCJN.¹¹⁹

Independientemente de la sentencia de la SCJN al “Caso Querétaro”, considero que la idea de unificar a los organismos de protección de derechos humanos y de transparencia en una sola instancia jurídica e institucional, ha generado debates con posturas favorables y en contra, toda vez que ambos organismos fueron creados para tutelar una función pública fundamental del Estado relativa a derechos humanos y con el principal interés de evitar el dispendio de recursos que en diversas ocasiones ha creado elefantes blancos sin mayor utilidad pública que el agrupamiento de burocracia innecesaria.

Una idea por demás interesante y novedosa que de alguna forma tiene connotaciones similares al diseño institucional expuesto en el “Caso Querétaro” puede apreciarse en los trabajos del Dr. Imer B. Flores Mendoza, quien propuso en una de las etapas emergentes de la vida institucional de estos OGTAIP, la creación de una visitaduría de los derechos humanos especializada en la protección del DAIP totalmente compatible con la función estatal de tutelar a este derecho en su carácter de derecho humano.¹²⁰

En este sentido, podría incluso considerarse la posibilidad de crear la figura de un Ombudsman informativo, ya comentada por primera vez desde 1995.¹²¹ La labor del INAI no se agota en fungir como una instancia resolutoria de recursos de revisión, la transparencia va más allá de esta atribución; un Ombudsman informativo podría actuar como fiscal *ex officio* ante las dependencias y entidades públicas fortaleciendo la cultura de la transparencia e inhibiendo prácticas de opacidad de los gobiernos ante la presión de su presencia oficiosa en

118 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primer tomo del expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y Acumuladas, (México: SCJN, 2008), fojas 279 a 298 y 409 a 424.

119 La propuesta impugnada del texto del artículo 33, párrafo primero señalaba lo siguiente: “La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos y de acceso de toda persona a la información pública; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento.”

120 Imer B. Flores Mendoza, Sobre el derecho a la información (y sus colisiones), (México: s.f.), 822.

121 Ochoa, *Derecho de Prensa, de expresión*, 186-187.

el ámbito público, en lugar de contar con una instancia que resuelve recursos de revisión a petición de un ciudadano interesado.

En una democracia constitucional el DAIP es fundamental para construir una ciudadanía de calidad y mejores gobiernos, lo anterior guarda una conexión directa con los derechos humanos, sin embargo aún existen áreas inexploradas del derecho que no han podido alinearse claramente a los propósitos de la reforma a la constitución en materia de derechos humanos de 2011, como lo es el ámbito de la transparencia y DAIP.

Cabe resaltar que nuestro marco constitucional federal, y en consecuencia todo el orden jurídico mexicano, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, adoptó precisamente el concepto de derechos humanos, en tanto prerrogativa que tutela la dignidad, libertad y vida privada de las personas, o el otorgamiento de prerrogativas por la pertenencia a un grupo determinado, y por ello entonces, se está en presencia de un nuevo paradigma en cuanto a la protección del Estado de bienes jurídicos fundamentales de la persona.

Sin duda que la reforma constitucional en materia de derechos humanos -más la resolución de la SCJN dictada en el caso Rosendo Radilla (expediente varios 912/2010, engrose publicado el 4 de octubre del año 2011 en el DOF), constituyeron el camino para facilitar que en el orden interno todas las autoridades del Estado Mexicano cumplan con las obligaciones que en materia de respeto y protección de los derechos humanos, se han asumido ante la comunidad internacional.

Lo anterior, tiene una gran relevancia en las funciones que tienen encomendadas los OGTAIP, tanto del orden federal como local, debido a que fija la manera en que éstos deberán razonar sus resoluciones, a la luz de las reformas constitucionales ya citadas, así como de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos asumidos por el Estado mexicano, siempre en aras de beneficiar a los gobernados.

De esta forma, se puede reiterar que con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se insertaron diversas novedades importantes, las cuales además de cambiar profundamente la forma de concebir, interpretar y aplicar dichos derechos en nuestro país, también son aplicables en los órganos de garantía como lo son los OGTAIP. Así, entre las novedades de la reforma en materia de derechos humanos aplicable al ámbito de la transparencia y al ejercicio del DAIP, se tienen las siguientes:

- a). En el artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al cual ya se hizo referencia, pero que en resumen implica que todas las normas relativas a derechos humanos del rango jerárquico que sea, incluyendo el DAIP, se deberán interpretar a la luz de la propia CPEUM y de los tratados internacionales.
- b). Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación *pro personae*, al cual también ya se hizo referencia, pero cuyo alcance implica que a la interpretación que se haga de una norma jurídica como el DAIP, deberá optarse por aquella que proteja de mejor manera al titular del derecho humano.
- c). En el párrafo tercero del artículo primero, se establece la obligación del Estado mexicano, en todos sus órdenes de gobierno, sin excepción, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos como el DAIP. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas, incluyendo a un OGTAIP como autoridad en la materia).

Luego entonces, el OGTAIP, en aras de proteger, garantizar y cumplir con la tutela del derecho humano, se puede reconocer que los OGTAIP, podrían en forma oficioso de acuerdo a su naturaleza, efectuar por lo menos la interpretación más favorable de las normas que regulen el ejercicio del derecho humano, e incluso se abre la perspectiva para llevar a cabo un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de las disposiciones que restringen el disfrute de un derecho humano, ya como órgano constitucional autónomo, garante de los derechos humanos de su competencia.

Por lo que resulta comprensible que se plantee reconocer la facultad de interpretación en sede administrativa de los OGTAIP, sobre todo porque también se estaría en condiciones de reconocerla para los órganos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, a fin de evitar que en algunos casos se prive de esta facultad tan importante que deben tener estos órganos resolutores de derechos fundamentales como el DAIP.

CAPÍTULO SEGUNDO

2. LAS BASES TEÓRICAS Y NORMATIVAS DEL ÓRGANO GARANTE DE TRANSPARENCIA

Para comprender las dimensiones constitucionales del OGTAIP, es imperativo conocer su naturaleza, características y sus competencias, esto nos conduce a desarrollar en este capítulo la doctrina de los llamados organismo autónomos constitucionales, que a partir de la década de los 90 se han desarrollado en México. Organismos que solo se comprenden por la evolución que han tenido la tradicional división de poderes.

Este capítulo se ocupa precisamente de estos enfoques respecto del OGTAIP desde su creación en 2003, pasando por el análisis de las reformas constitucionales de 2007 y 2014. Bajo esta misma vertiente se realiza una revisión de las diversas teorías que se refieren a la naturaleza, a las funciones y al diseño institucional del OGTAIP en México, a fin de contrastar sus características, sus variables y los resultados que han registrado, que permiten realizar un análisis sobre su funcionamiento.

2.1. Doctrina sobre los organismos constitucionales autónomos y su relación con el OGTAIP

Para entender los organismos garantes, en este caso el de la transparencia y acceso a la información pública, merece especial atención el inevitable contraste entre las teorías tradicional y moderna sobre la división de poderes. Aunque no se abordará la primera de ellas, solo basta recordar y tener presente que John Locke¹²² y el Barón de Montesquieu¹²³ se constituyen como los pioneros, al establecer la separación del poder público en distintas funciones para su ejercicio (judicial, legislativa y ejecutiva).

Para esta investigación toma mayor relevancia la segunda teoría, con la cual se rompe el paradigma de las tres funciones originarias del poder público, y donde surge la proliferación de los denominados organismos constitucionales autónomos. Sobre estos entes, cabe destacar los primeros apuntes de George Jellinek y Santi Romano desde finales del siglo XIX, para posteriormente dar paso a su institucionalización a partir de la etapa de la segunda guerra mundial.

¹²² Pablo López Álvarez, *Clásicos del pensamiento: J Locke, Segundo Tratado sobre el Gobierno*, (Madrid: 1999), 156.

¹²³ Charles Montesquieu, *Del Espíritu de Las Leyes*. (Madrid: Alianza, 2003), 204.

La importancia de la aplicación de la teoría moderna de la división de poderes para esta investigación, radica en que el OGTAIP, ha sido reconocido en la mayoría de los ejemplos existentes, como un organismo constitucional autónomo, de ahí la necesidad de distinguir e identificar las características de dichos entes gubernamentales a través del estudio de esta teoría.

La naturaleza de estos organismos, estriba en que sus funciones no pueden encasillarse dentro de los tres poderes tradicionales, sea por tratarse de su especialización técnico-administrativa, o por la necesidad de enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, o bien ante la urgencia de desempeñar ciertas atribuciones que garanticen los estándares básicos de imparcialidad. En esta parte, es donde toma relevancia la tutela del DAIP.

Es importante resaltar que la presente investigación repasa las aportaciones doctrinarias del jurista español Manuel García Pelayo y de la Colombiana Ileana Marlitt Melo Saucedo, en el marco del derecho comparado de los organismos constitucionales autónomos, así como los estudios de doctrina mexicana elaborados por los juristas Ileana Moreno Ramírez, Juan Carlos Sansores Betancourt, Jaime Cárdenas García y José Luis Caballero Ochoa, quienes desde sus propias perspectivas, se han pronunciado de manera general en que la teoría tradicional de la división de poderes se ha visto redimensionada por un nuevo sistema constitucional de contrapeso entre poderes, sociedad y actores políticos.

Un aspecto fundamental que no se puede pasar por alto, es el que apunta Miguel Carbonell sobre los entes autónomos, y es el que aborda que la autonomía no los debe eximir de la sujeción a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus integrantes, entre los más importantes. Lo anterior guarda estrecha relación con el título de la presente investigación, dado que al prever como parte de su denominación, el transitar hacia la evolución del OGTAIP, se pretende vincular todas estas teorías doctrinales al mejoramiento de la institución que protege el DAIP en México.

Además, resultan orientadores, los estudios de Perla Gómez Gallardo,¹²⁴ quien para comprender la naturaleza de los OGTAIP, aporta un análisis que se centra en distinguir los conceptos de “órganos u organismos” para resolver los recursos de revisión en materia de acceso a la información pública.

¹²⁴ Perla Gómez Gallardo, “Evolución del derecho a la información”, en *Revista de Derecho Comparado a la Información*, (México: IIJ-UNAM y Porrúa, 2008), 156- 165.

Por otro lado, destacan también los estudios de Francisco Acuña Llamas, sobre la reforma constitucional en materia de transparencia de 2007 y la postura de Rubén Minutti Zanatta, quien expone una teoría relevante sobre la naturaleza jurídica de los OGTAIP y los Órganos Jurisdiccionales Contencioso-Administrativos, la cual resulta oportuna e ilustradora para la presente investigación doctoral.

Durante los últimos años se han incorporado órganos constitucionales autónomos al sistema jurídico mexicano (Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía), cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Estas instituciones desempeñan funciones estatales, con la consigna de especializarse en determinada materia y atender, de manera eficaz, ágil y transparente, las demandas sociales, sin que con ello se altere el esquema de división de poderes¹²⁵ y sin atender a intereses partidistas o situaciones coyunturales, con estricto apego a la legalidad.¹²⁶ En este sentido, la autonomía representa una “vía para conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, en busca de un equilibrio constitucional.”¹²⁷

En tal contexto, los órganos referidos guardan autonomía e independencia respecto de los Poderes de la Unión, dado que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general. Esto los coloca a la par de los órganos tradicionales, pero con el encargo de atender temas específicos que integran principios derivados de los tratados internacionales, de los cuales el Estado mexicano forma parte. Es así que la reforma constitucional de 2014 se inscribe dentro del proceso de adecuación normativa que permite dar pleno reconocimiento y cumplimiento a la obligación de incorporar a nuestro sistema normativo los elementos necesarios para garantizar el efectivo ejercicio del DAIP.

Por su parte, la SCJN ha precisado, antes de la reforma de 2014, que los Estados de la República no estaban obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la CPEUM (artículo 41) que regía en ese momento, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles

125 Filiberto Valentín Ugalde Calderón, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 29, (México: 2010), 263.

126 *Ibíd.*, 256-257

127 *Ibíd.*

facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.¹²⁸

De acuerdo con las tesis emitidas por la SCJN,¹²⁹ las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:

1. Estar establecidos y configurados de manera expresa en la Constitución.
2. Mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.
3. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
4. Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Al respecto, Jaime Cárdenas señala que este tipo de órganos “son creados inmediatamente y fundamentalmente en la constitución y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado”.¹³⁰ Miguel Carbonell refiere que “se puede decir que los órganos constitucionales autónomos a) son creados de forma directa por el texto constitucional; b) cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una garantía institucional que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (...); c) llevan a cabo funciones esenciales dentro de los estados modernos y d) si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones –a menos que se trató de órganos límite, como lo puede ser un tribunal constitucional- son revisables según lo establezca la constitución de cada país (...)”.¹³¹

La falta de uniformidad de las disposiciones normativas en materia de transparencia, y en algunas de las veces la disparidad en las capacidades institucionales de los órganos encargados de garantizar el DAIP, hace exigente realizar propuestas para perfeccionar el diseño normativo institucional y dotar a estas instituciones u OGTAIP del orden federal y local, de instrumentos legales sólidos y para materializar su autonomía constitucional, a fin de brindar certeza jurídica a la actuación de los OGTAIP de todo el país.

128 Tesis: P./J. 13/2008, Órganos autónomos estatales. Pueden establecerse en los regímenes locales, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, (México: SCJN, Febrero de 2008), 1870.

129 Tesis: P./J. 20/2007, Órganos constitucionales autónomos, Notas distintivas y características *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, (México: SCJN, mayo de 2007), 1647.

130 Jaime Cárdenas Gracia, *Una constitución para la democracia*, Propuestas para un nuevo orden constitucional, (México: UNAM, 1996), 244.

131 Carbonell, *Elementos de Derecho*, 105.

El reconocimiento de estos OGTAIP, como organismos constitucionales autónomos representa varias ventajas dentro del entramado estructural y funcional del Estado democrático y de derecho, que hemos de seguir consolidando.

En primer lugar, los OGTAIP autónomos deben contar *con autonomía plena* de los tres poderes clásicos, de otra forma estaría siempre latente el riesgo de manipular o presionar la libertad o independencia necesaria para el despliegue de sus atribuciones. Luego entonces, debe asegurarse que el órgano garante de derechos fundamentales, cuente con las garantías necesarias de actuación e independencia, y pueda desplegar debidamente su radio de acción, y de esta manera alcance los fines para los que fueron creados.

En este sentido cabe lo expuesto por Guzmán Tamayo “un ciudadano no puede confiar en órganos de transparencia que sospecha o presume están subordinados a los entes o poderes públicos a los que se supone vigila o supervisa que deban entregar o dar acceso a la información pública en su poder. Debe eliminarse cualquier suspicacia al respecto, para que al ser confiable el órgano garante, la sociedad se acerque y no se aleje.”¹³²

Debe quedar claro que el debate sobre la naturaleza de estos OGTAIP no es menor, y que la plena autonomía es requisito indispensable y necesario dentro de un auténtico diseño por una política nacional de rendición de cuentas. Incluso la doctrina y los propios criterios judiciales han señalado que hay por ejemplo una diferencia sustancial entre un organismo u órgano constitucional autónomo y un descentralizado.

En ese sentido se ha llegado a señalar que un organismo u órgano constitucional autónomo no puede depender jerárquicamente del poder Ejecutivo ni, mucho menos, funcionalmente de algún otro poder. Se ha afirmado que de acuerdo a su naturaleza jurídica, no es posible que los actos que emitan el organismo autónomo, depositario y autoridad en la materia respectiva, sean revisados por la administración pública federal. Lo contrario significaría homologar a dicho organismo a un órgano dependiente de la administración pública (ya sea descentralizada o no) sobre el que se tiene el poder de nombramiento, poder de vigilancia, poder de revisión, poder de mando, poder disciplinario y poder para la resolución de conflictos de competencia.

Se ha sostenido incluso, que un organismo descentralizado no actúa de forma libre y exenta de control por parte del Ejecutivo, toda vez que el funcionamiento de los organismos

132 Federico Tamayo Guzmán, Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política (México: IFAI, 2005), 38.

descentralizados, y especialmente las facultades de autoridad que por desdoblamiento estatal éstos desempeñan, están garantizadas y controladas a favor de los gobernados y de la administración pública, dado que la toma de decisiones de esa clase de entidades se identifica con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo.

Aun y cuando los organismos descentralizados son autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de una manera indirecta, existiendo remplazo de la "relación de jerarquía" por un "control administrativo". De ahí que se sostenga, que una subordinación del órgano autónomo constitucional a la administración pública sería incompatible con la naturaleza del órgano. Además la creación de organismos descentralizados se logra a través de leyes, sin necesidad de reformar la CPEUM. Los anteriores argumentos, incluso encuentran por ejemplo eco en el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA. Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración pública, pues las unidades auxiliares tienen como finalidad la ejecución de programas de desarrollo o actividades estatales que les han sido conferidas; de manera que aun cuando aquellos organismos son autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera indirecta, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata.

Acción de inconstitucionalidad 16/2003. Procurador General de la República. 8 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Agustín Tello Espíndola. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiuno de

septiembre en curso, aprobó, con el número 97/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de septiembre de dos mil cuatro. P./J. 97/2004 de jurisprudencia.

Por ello, resultó imperativo impulsar un diseño institucional que otorgara finalmente, a los OGTAIP de plena autonomía, que se dote de independencia a todos los OGTAIP del país de cualquiera de los otros poderes públicos, por el bien del OGTAIP, pero sobre todo para asegurar el derecho de los gobernados para acceder a la información pública en posesión de los poderes, órganos, organismos, entidades, personas o sujetos obligados por la Ley, y atender esta función estatal de manera eficaz en beneficio de la sociedad.

Ahora bien, respecto de la naturaleza y características de los órganos autónomos, la SCJN ha dicho lo siguiente:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución

Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.¹³³

Del anterior criterio jurisdiccional se puede afirmar de los organismos constitucionales autónomos lo siguiente:

- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder.
- Como *evolución de la teoría tradicional de la división de poderes* dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- Debe considerarse como *una distribución de funciones o competencias*, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
- Se establecen en los textos constitucionales, *dotándolos de garantías de actuación e independencia* en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados.
- Para que *ejerzan una función propia del Estado* que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
- La creación de este tipo de organismos *no altera o destruye la teoría tradicional* de la división de poderes.
- Pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, *no significa que no formen parte del Estado mexicano*.
- Pues su misión principal radica en *atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad* en general.
- Conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la *par de los órganos tradicionales*.

¹³³ Tesis P./J. 20/2007, 1647.

Luego entonces, las características esenciales de los organismos constitucionales autónomos, según criterio judicial, serían las siguientes:

- Deben estar establecidos directamente por la CPEUM;
- Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Conforme a las argumentaciones anteriores, es que se ha afirmado que los organismos constitucionales son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la CPEUM. Que no están adscritos a ninguno de los poderes tradicionales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y judicial). Que son organismos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. Que por lo tanto, la existencia de los organismos constitucionales autónomos, devienen como una forma de distribución de la función estatal. Que se inscriben como mecanismo de equilibrio o racionalización en el ejercicio del poder público.

Es así que se puede afirmar que los organismos constitucionales autónomos representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

En ese contexto, es necesario recordar que el principio de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo (de los reyes).

En resumen, la teoría de la división de poderes o distribución de funciones, tiene como centro de gravitación: el evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes (en este caso del ejecutivo, legislativo o judicial).

Un supuesto constitucional básico del control del poder, es la *división de poderes*. La teoría de la división de poderes como se sabe tiene sus orígenes en Aristóteles y es en el siglo XVIII, cuando se publicó la obra de Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, titulada *El espíritu de las leyes*, cuando alcanza su expresión. Del texto de Montesquieu, se deriva que su *inspiración fue la comprensión de la necesidad de evitar que los gobernantes abusaran de sus facultades en el intento de incrementar su poder: en perjuicio de la libertad humana. Por eso*

afirmó que “Para que no se pueda abusar del poder, se necesita que, por disposición de las cosas, el poder detenga al poder.”¹³⁴

Es así que el control se constituye como el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder, la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y los derechos fundamentales de la persona humana. En consecuencia, para el buen funcionamiento de un Estado, es indispensable que el poder sea controlado. Precisamente por eso, hoy la realidad ha impuesto nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia o el exceso de alguno de los poderes clásicos: De aquí el origen de los *organismos constitucionales autónomos*.

Por lo tanto los organismos constitucionales autónomos se inscriben como parte del control en el ejercicio del poder público. Sobre estos organismos autónomos, como lo ha señalado la doctrina deben atender a determinados principios, como son:

- **Inmediatez.** Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la CPEUM.
- **Esencialidad.** Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.
- **Participan en la dirección política del Estado.** Participan en la dirección política del Estado, y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.
- **Tienen paridad de rango con los otros órganos de Estado.** Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- **Gozan de autonomía orgánica y funcional,** y en general presupuestaria.
- **Apolititud:** son organismos técnicos y no políticos.
- **Inmunidad:** sus titulares solo pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades, y no por una cuestión unipersonal o voluntariosa.
- **Están sujetos a esquemas de transparencia.** Los actos y decisiones de los organismos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

134 Montesquieu, *El espíritu de las leyes*.

- ***Gozan de intangibilidad***, es decir deben ser organismos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.
- ***Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho***. Es decir, sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos organismos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

En resumen, los organismos constitucionales autónomos son generalmente entidades técnicas de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, que se organizan y funcionan en base a los principios referidos; y para su buen funcionamiento no sólo deben ser independientes de los poderes clásicos, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder.

Resulta interesante, la visión integradora que le da al caso mexicano, José Ruiz, después de revisar distintas perspectivas sobre el tema, sintetizando las características de los órganos constitucionales autónomos en tres puntos centrales:

- En el caso mexicano, se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones.
- Se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control.
- Sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo. Sin embargo, no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados en sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria.
- Aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos ad hoc, todos ellos son responsables en los términos del título IV de la Constitución, y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.¹³⁵

Es así, que la propuesta, antes de la reforma de 2014, iba en el sentido de que los OGTAIP de la Federación, de todos los Estados y el Distrito Federal se constituyan – particularmente donde todavía no lo eran- en organismos constitucionales autónomos,

¹³⁵ José Fabián Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 37, julio-diciembre (México: IIJ-UNAM, 2017), 93.

mediante el establecimiento de las garantías mínimas a estos para asegurar los principios o criterios de inmediatez, esencialidad o de equilibrio constitucional, paridad de rango, dirección política, estabilidad, permanencia, independencia, transparencia, imparcialidad, apoliticidad, especialidad, responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático de derecho, a fin de que pueda atender de manera eficiente y eficaz la función estatal total que se les ha encomendado.

Lo anterior sin dejar de reconocer, que distintas entidades federativas han dado un paso adicional en el tema de transparencia y acceso a la información, al fortalecer sus OGTAIP desde su constitución local.

2.1.1. El OGTAIP en el ámbito internacional.

La mera existencia de una ley de acceso a la información no siempre significa que el derecho estará garantizado. Lo anterior depende en gran medida, de los principios que orienten la regulación así como de un elemento fundamental: un diseño institucional adecuado para lograr eficiencia en la atención de las solicitudes presentadas. En ese sentido, muchos países – incluso organismos internacionales- han optado por instancias revisoras de la aplicación de sus políticas de transparencia.¹³⁶ La experiencia ha demostrado que estos organismos especializados e independientes son fundamentales para asegurar la aplicación de la norma frente a las resistencias que genera en las burocracias el ejercicio efectivo de este derecho.

Los países han adoptado diversos modelos de organismos garantes de acuerdo con el tipo de tradición jurídica y aparatos gubernamentales, por lo que existe gran variedad en su conformación y atribuciones. En particular, en Norteamérica contrasta la regulación canadiense, donde la autoridad responsable es unipersonal pero cuenta con un alto nivel de independencia e instrumentos sólidos para llevar a cabo sus funciones, mientras que en los Estados Unidos de América no existe una autoridad específica en la materia, sino que los tribunales judiciales ordinarios son los encargados de resolver tales cuestiones.

Respecto a América Latina, si bien se han hecho esfuerzos para aprobar leyes de acceso a la información acompañados de órganos especializados como lo es el Consejo para la Transparencia de Chile, esto no se ha generalizado, ya que en países como Perú y Panamá

136 Tal es el caso de la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo, la cual establece la creación de un Panel de Revisión de las decisiones del Comité de Acceso a la información, de modo que en segunda instancia un grupo de 3 expertos reconocidos a nivel internacional y con independencia, analice si la política se aplicó correctamente y si procede una mayor apertura.

aún no se cuenta con autoridades garantes. El modelo mexicano, que establece un órgano colegiado, especializado y autónomo, es frecuentemente reconocido como un modelo a seguir.

Es importante destacar que el alcance de la competencia del OGTAIP se desprende de la naturaleza del DAIP según ha sido definida en diversos instrumentos internacionales. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública que, al establecer el alcance de esa legislación modelo, señala que:

*“3. La presente ley se aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o las funciones y servicios públicos desempeñados. Todos estos órganos deberán tener su información disponible de acuerdo con lo previsto en la presente Ley”.*¹³⁷

En consecuencia de lo anterior, la naturaleza jurídica idónea para desempeñar una tarea que vincula a todos los poderes del Estado es la de un organismo con autonomía constitucional. Ello porque una entidad dependiente de cualquiera de los poderes tradicionales del estado vería limitada su capacidad de actuación frente a ellos. Por ello corresponderá a ese organismo resolver de los procedimientos de revisión que se interpongan contra las resoluciones que emitan cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal.

2.1.2. Incorporación del OGTAIP en el sistema jurídico mexicano

La incorporación del OGTAIP en el sistema jurídico mexicano ha evolucionado conforme al avance que ha tenido el DAIP en la misma legislación. Vale la pena describir brevemente su incorporación sobre todo en la Ley Fundamental. El artículo 6 de la CPEUM que actualmente protege la libertad de expresión, el derecho la información y la protección de datos personales, permaneció intocado desde 1910 hasta la primera reforma que se le hizo en

¹³⁷ Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 8 de junio de 2010.

1977 en el contexto de la reforma política que se llevó a cabo con el Presidente José López Portillo (1976-1982). El texto original de 1910, literalmente dice:

*Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.*¹³⁸

Este fue el artículo, que específicamente se refería a la libre manifestación de las ideas, condicionada a las cuatro excepciones que señala dicho artículo. Este texto que se mantuvo en vigor sin modificación durante casi setenta años en ese tiempo, se consolidó un sistema político con características propias como fue la de una Presidencia de la República autoritaria y un partido hegemónico con una sociedad poco participativa.

En un contexto de apertura del sistema y ante una crisis económica y política se da la primera reforma al artículo 6 Constitucional, la cual fue publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977. La reforma consistió en agregar a este artículo que el derecho a la información será garantizado por el Estado, para quedar como sigue:

Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Con esta reforma se eleva a rango constitucional de manera expresa el derecho a la Información y se establecen las primeras bases del derecho a la información en México. Asimismo, se le otorga la responsabilidad al Estado de garantizar este derecho. Hay que observar que la SCJN interpreto inicialmente el derecho a la información adicionado en el Artículo 6 Constitucional limitado a los partidos políticos¹³⁹ (Semana Judicial de la Federación, Octava, Época, 2ª. Sala Tomo X, Agosto de 1992, p. 44), ya que se dio dentro de una reforma política. Posteriormente amplió el alcance este derecho al establecer que el derecho a la información vinculado estrechamente con el Derecho a conocer la verdad por lo que exige a las autoridades a dar información manipulada o falsa.¹⁴⁰

¹³⁸ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México: 1808-1989*, (México: Porrúa, 1971-1989), 820.

¹³⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, 2ª. Sala, t. X, (México: SCJN, Agosto de 1992), 44.

¹⁴⁰ Tesis P.LXXXIX/96, Garantías individuales..., 553

Esta reforma de 1977, solo quedó en el texto constitucional y no se reglamentó en ningún momento. De algún modo, sería hasta la publicación de la LFTAIPG de 2002 cuando esto sucediera. Con esta ley -que por cierto, fue expedida en un contexto de la alternancia política en México (2000-2006) nace el primer OGTAIP, conocido como IFAI, un órgano de la administración pública federal que posee los atributos de autonomía operativa y presupuestaria y de decisión que tiene como propósito promover y difundir el ejercicio del DAIP, asimismo, la de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, y optimizar el uso y manejo de los archivos en poder de éstas, fomentando así la transparencia en la gestión pública. Dado el momento histórico que se experimentaba en México, esta ley fomentaba por primera ocasión la consolidación de la democracia promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.¹⁴¹ Las entidades federativas también legislaron al respecto, naciendo las leyes estatales con diferentes criterios en cuanto a la conformación del OGTAIP.

La segunda reforma que se publicó el 20 de julio de 2007, fue impulsada por todas las fuerzas políticas, órganos autónomos y diversos sectores de la sociedad civil, y contribuyó fundamentalmente a homogeneizar el ejercicio del DAIP en todo el país.¹⁴² En esta reforma se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 de la CPEUM, para quedar como sigue:

Artículo 6.-...

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.

¹⁴¹ Ver primer Informe del IFAI al congreso de la Unión 2003-2004, (México: IFAI, 2004), 5.

¹⁴² Ver Quinto informe del IFAI al congreso de la Unión 2007, (México: IFAI, 2007), 8.

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.

Con esta reforma se incorporó a la CPEUM, de manera expresa un nuevo derecho fundamental, el DAIP, que también incluye el derecho de acceso a los datos personales o a la rectificación de estos y lo correspondiente a su protección y garantía. Además, establece no solo los principios y las bases de protección sino también, los procedimientos, instituciones y mecanismos específicos.

Esta segunda reforma constitucional se da en un contexto de alternancia política, es el segundo periodo del Partido Político de la alternancia, sigue creciendo la participación ciudadana, la Ley de transparencia se va extendiendo, las legislaciones de las entidades federativas van implantando sus leyes, se van creando los OGTAIP, a pesar de que hay una LFTAIPG, no se establecen criterio homogéneos para la protección del DAIP. Los órganos garantes en las entidades federativas son heterogéneos y no garantizan efectividad ni autonomía.

Conforme a lo anterior, esta segunda reforma constitucional en materia de transparencia establece los principios y las bases que deben observar la federación, los estados y el Distrito federal para el ejercicio del DAIP. Principios que son sustantivos para la protección de este derecho como el reconocimiento de la información que se encuentre en

posesión de cualquier autoridad es público; y que en la interpretación en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad; la protección de los datos personales, los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) y la información de la vida privada; acceso gratuito a la información pública sin acreditar interés alguno; se establecen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Un hecho a destacar son las características de los órganos u organismos, ante los que se sustanciarán estos procedimientos, los cuales serán especializados, imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Otro principio importante se refiere a la información completa y actualizada que los sujetos obligados deben tener disponible en medios electrónicos.

Como se puede apreciar es una reforma constituida de varios elementos valiosos en el avance para garantizar el DAIP. Su importancia radica en haber incorporado principios en materia de transparencia: máxima publicidad, gratuidad en el acceso, protección de datos personales, entre otros. En general es una reforma completa¹⁴³ a decir de los especialistas, aunque luego se demuestra más adelante que quedaron asignaturas pendientes.

Durante el 2007 y a unos cuantos meses de la anterior reforma, de manera inusual, se da la tercera reforma al artículo 6 Constitucional, la cual fue publicada el 13 de noviembre. Solo se agregó al primer párrafo del Artículo 6 lo referente al derecho de réplica, para quedar como sigue:

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

...

Aunque muy breve, esta reforma constitucional estableció el derecho de réplica y lo elevó a rango constitucional. Esta modificación se hizo urgente ante la vorágine de información generada y difundida con un contenido y un sentido de ser versión única. Este derecho, llamado derecho de rectificación cumple dos condiciones, según Martí

¹⁴³ Pedro Ugarte Zalazar, y Paulina Vázquez S., “La Reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo, (México: Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, s.f.), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2540/6.pdf>

Capitanachi,¹⁴⁴ de límite al derecho a la información veraz, y al mismo tiempo como una alternativa a la información emitida generando otras versiones.

La cuarta reforma al artículo 6 Constitucional publicada el 11 de junio de 2013 se dio en el marco de las llamadas reformas estructurales, y el llamado Pacto por México.¹⁴⁵ En esta reforma básicamente se legisla en materia de telecomunicaciones,¹⁴⁶ sin embargo hace alusión al libre acceso de la información plural y oportuna.

En materia de Acceso a la información pública quedó como sigue:

Artículo 6...

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

¹⁴⁴ Martí, *Democracia y derecho a la información*, 120.

¹⁴⁵ El pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, está conformado por quienes lo suscribieron: el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y los Presidentes Nacionales de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Cuenta con un Consejo Rector, encargado de estructurar la agenda de reformas. Integrado por los representantes de cada uno de los partidos políticos y del gobierno federal encabezado por el Secretario de Gobernación. Con el pacto por México se establecieron una serie de compromisos expresados en cinco apartados que abarcaron casi un centenar de acuerdos específicos. Los cinco apartados se titulan: Sociedad de Derechos; y libertades Crecimiento Económico, empleo y competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática.

¹⁴⁶ El decreto publicado dice textualmente: "LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA que: se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 Y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES. ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMAN el párrafo primero del artículo 6o.; el artículo 7o.; el párrafo sexto del artículo 27; el párrafo segundo del artículo 28; la fracción XVII del artículo 73; la fracción VII del artículo 78 y el párrafo sexto del artículo 94; y se ADICIONAN los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B al artículo 6o.; los párrafos decimotercero al trigésimo del artículo 28, y un inciso l) a la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue...

A. 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. a VII. ...

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I...

II....

III...

IV...

V...

VI...

Como se puede observar, en materia de radiodifusión y telecomunicaciones se describen las garantías que el Estado debe ofrecer, al mismo tiempo que se establece un organismo autónomo en la materia antes mencionada y la forma en que éste debe integrarse. Sin duda, las telecomunicaciones se vincular estrechamente con la información, de allí que debe garantizar que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna”. Un elemento a tener en cuenta en cualquier democracia es la de una información veraz y desde luego oportuna, que según la real Academia española significa que: se hace o sucede en tiempo a propósito y cuando conviene”. Sobre cuando conviene al gobernado porque los tiempos y lo conveniente para los gobernados es realmente otra cosa. Resulta destacado, también, el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, sobre todo en una era digital en que los medios que se generan son cada vez más novedosos.

Durante más de una década el OGTAIP a nivel federal, permaneció con su misma estructura organizacional y con su mismo estatus jurídico. Sería con la reforma de 2014 que es elevado a órgano constitucional autónomo.

2.1.3. El proceso de desarrollo OGTAIP en las entidades federativas

Aún y cuando desde 1977 se consignó en nuestra CPEUM la garantía individual de acceso a la información pública, no es sino a partir de que se promulga la LFTAIPG en 2002, que se hace un compromiso político social más serio con este tema en nuestro país.

El problema fue que desde esa fecha se inició un proceso paulatino de transparencia en las entidades federativas, que a la vuelta de varios años de vigencias de las leyes estatales de la materia, se comenzó a profundizar una crítica de dispersión normativa que generó en 2007, la reforma constitucional al artículo 6 para establecer principios y bases que permitieran homogenizar a nivel nacional los estándares de transparencia y acceso a la información pública en las leyes de todo el país, mitigando la discrecionalidad de que abusaban la autoridades locales.

Como ya se ha precisado anteriormente, el texto constitucional estableció en su fracción cuarta un contenido de suma importancia para efectos de esta investigación, y que ha sido pauta para que todas las entidades federativas inicien una reestructuración institucional de nivel administrativo; se trata de crear órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Cabe destacar que en la generalidad de los Estados de la República, han decidido crear Institutos o Comisiones Estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprovechando la flexibilidad que la CPEUM otorga a las entidades federativas, para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades o bien dejar que algunos de los poderes creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión.

La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la fracción cuarta del artículo 6 constitucional: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión. Asimismo, no debe olvidarse que, por diseño constitucional, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la Federación.

Para demostrar las hipótesis, en aquel entonces, que hablaban acerca de la limitada capacidad institucional que presentaba el IFAI en su estructura y funcionamiento como OGTAIP, es importante retomar el *Estudio Comparativo de Leyes Estatales de Acceso a la Información Pública*, elaborado por el IFAI en el año 2008, precisamente en el rubro que describía las características de los OGTAIP en cada entidad federativa.

En aquel estudio se apreciaba, en la universalidad de organismos que existían en cada Estado, en su mayoría la instancia que fungía como OGTAIP, era un organismo Constitucional

Autónomo, o un organismo público descentralizado dependiente de la Administración Pública Estatal.

De acuerdo a los estudios presentados por el IFAI, Baja California no contaba en ese momento con la capacidad y el diseño institucional apropiado, tal como lo exigía el artículo 6 de la CPEUM, de contar con un organismo único especializado e imparcial y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Al analizar a los OGTAIP en su conjunto,¹⁴⁷ en aquel momento, por ejemplo, podíamos encontrar 13 casos que otorgaban rango Constitucional, específico o genéricamente, y entre ellos estaban: Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz.

El resto de los OGTAIP, contaban con algún tipo de autonomía distinta a la Constitucional, o dependen de alguno de los poderes tradicionales, rompiendo tanto con la teoría clásica de la división de poderes o funciones, como con la escuela administrativa tradicional.

En las relaciones de los OGTAIP de cada entidad federativa, también existía un excesivo y alarmante caso de *heterogeneidad legal* con trece denominaciones distintas para dichos entes públicos e infinidad de variantes para la descripción de sus atribuciones.

En forma genérica pudo deducirse que las denominaciones que se utilizaron con mayor frecuencia para los OGTAIP fueron: Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, o Comisión Estatal de Transparencia, adoptando el diseño institucional que mejor les ajustara para garantizar a los ciudadanos el ejercicio del DAIP, así como para promover políticas públicas integrales para fortalecer la cultura de la transparencia.

Los Estados que optaron por crear un organismo público descentralizado de la Administración Estatal, fueron por ejemplo, Chiapas, Guanajuato, Puebla y Zacatecas, entre otros. Algunos otros Estados como Sonora contaban con un organismo dependiente del Poder Legislativo y los 13 previamente descritos que se constituyeron como Organismos Constitucionales Autónomos.

¹⁴⁷ Para la realización de este análisis se consultaron las Constituciones de los Estados referentes a Leyes de Transparencia y Acceso a la Información existentes en México. Este análisis es retomado de mi Tesis de Maestría en administración pública titulada “El Fortalecimiento del Poder Ejecutivo de Baja California a través del Órgano Garante de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

El atraso más delicado lo presentaba el caso de Baja California, pues de manera muy singular contaba con un Consejo Ciudadano de Transparencia, solo con atribuciones de consulta, promoción y propuesta, con integrantes honoríficos sin presupuesto, y sin facultades para sancionar a los sujetos que incumplan sus obligaciones de transparencia. El recurso de revisión lo resuelve el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, bajo el argumento de que el trámite de solicitar acceso a la información representa un acto administrativo.

Esto en su momento fue grave, dado que se afectó directamente el buen funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración estatal, pues no se contó con una estructura institucional consolidada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las autoridades estatales, es decir, no existía un OGTAIP del DAIP con las necesidades del Estado.

Ello debilitaba la cultura de la transparencia tanto en la población en general, como en los servidores públicos estatales, ya que ante la ausencia de un organismo supervisor, promotor permanente, profesional y especializado, nos enfrentábamos ante un ambiente imponente que privilegiaba la discrecionalidad en la toma de decisiones públicas, así como el riesgo de caer en corrupción en el servicio público.

2.2. El concepto de OGTAIP del Congreso de la Unión

El tema del OGTAIP, ha tomado auge en los últimos años, dado que se trata de la institución modelo para asegurar el respeto del libre ejercicio del DAIP en poder de los sujetos obligados. En materia de Transparencia, se han abordado los diversos tópicos que impactan sobre el correcto funcionamiento del OGTAIP y su irrenunciable vínculo con la reforma constitucional del artículo 6 en el año 2007.

Para comprender la naturaleza de los OGTAIP, acudimos al análisis que Gómez Gallardo,¹⁴⁸ realiza sobre el contenido de los dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, documentación que cataloga como el espíritu de la ley que da origen a la creación de dichos órganos u organismos.

Uno de los aspectos que motivaron al constituyente permanente para concretar esta importante reforma se derivó del análisis que se realizó sobre las leyes de transparencia y

¹⁴⁸ Perla Gómez Gallardo, “Alcances de la Reforma al artículo 6 Constitucional con relación a los Órganos Garantes”, *Revista de Derecho Comparado a la Información*, (México: IIJ, UNAM, 2008), 156- 165.

acceso a la información implementadas en el país. En dicho análisis, se identifica que una de las críticas a estas leyes, tiene que ver con una dispersión normativa, en perjuicio del ejercicio del derecho contenido en el artículo 6 constitucional, razón por la cual se logró adicionar esa base normativa mínima para homogenizar a nivel nacional las leyes y otorgar un ejercicio efectivo de ese derecho.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados se expresó que la reforma constitucional en cuestión, surgió atendiendo a que “...*luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federales como estatales.... Así, dado el avance del conocimiento y una problemática ostensible, se busca establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información*”, y derivado de que en las leyes de acceso a la información de diversas entidades federativas, no se garantizaba el respeto de tal derecho, con tal reforma se buscó establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del DAIP, mediante los principios y bases vertidos en dicho Dictamen.¹⁴⁹

En ese sentido, el dictamen de la Cámara de Diputados, llega a la conclusión, dada la experiencia nacional, de que resulta absolutamente crucial, la existencia de entidades especializadas, cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados; esta garantía se encuentra consagrada en la fracción cuarta del texto del artículo 6 constitucional, que estipula el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Reviste particular interés, la diferenciación que se establece entre los conceptos de órgano u organismo, esquematizado en la siguiente tabla:

Tabla 2.1. Diferencias conceptuales entre órgano y organismos

ORGANISMO	ÓRGANO
Entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia.	Materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública.

¹⁴⁹ Gaceta Parlamentaria, Dictamen de las Comisiones Unidas..., 1 de marzo de 2007).

ORGANISMO	ÓRGANO
Es un principio de organización que constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión.	

Fuente: Perla Gómez Gallardo (2008)

De esta forma, se destaca el reconocimiento de ambas figuras en nuestro sistema jurídico, a través de las legislaciones de las diversas entidades federativas, lo relevante es que sin importar la naturaleza jurídica de Órgano u Organismo, se deberán cumplir con los mismos principios que se señalan en cuanto al tipo de autonomía de que gozarán.

Dos aspectos cruciales en cuanto a las características que deben contar los estos órganos u organismos, se refiere a la especialización y a la imparcialidad, que permitan fijar reglas claras en la selección de sus integrantes, así como las facultades de operación de la entidad. En ese tenor, la *especialización*, garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. En cuanto a la *imparcialidad*, busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Características. Siguiendo con el análisis de la características de los OGTAIP, también tenemos que la reforma establece que estos gozarán de tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: 1) operativa, que consiste en la administración responsable con criterios propios; 2) de gestión presupuestaria, que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la Ley, y finalmente, 3) la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

En el mismo análisis que realiza Gómez Gallardo sobre la reforma del artículo 6 constitucional, que contempla la creación del Órgano u Organismo¹⁵⁰ como OGTAIP, se destaca las características de especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión de dichos órganos.

Por otra parte, dentro de los objetivos esenciales del dictamen, la misma Gómez Gallardo, resalta el punto 11, que tiene por intención “...Obligar al establecimiento de órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Esto es así porque la experiencia mexicana ha demostrado que el derecho requiere ser apoyado por una autoridad independiente que no sea juez y parte, que sea capaz de resolver las controversias en plazos perentorios y que promueva consistentemente el derecho entre la sociedad y los funcionarios de gobierno...”¹⁵¹

En el caso de la Cámara de Senadores, el dictamen respectivo exalta que la iniciativa de reforma al artículo 6 constitucional aprobada por la colegisladora reconozca al propio Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales y la Asamblea del Distrito Federal, como los ámbitos habilitados para legislar en materia de DAIP.

Esto no quiere decir que los municipios no puedan establecer sus propios reglamentos de transparencia acordes con sus realidades administrativas y financieras, quiere decir que la garantía de un derecho convertido en derecho fundamental, queda bajo la tutela y jurisdicción de los órganos señalados por las leyes estatales. Asimismo, la reforma al artículo 6 constitucional supone que los reglamentos municipales no podrán contradecir ni estar por debajo de los estándares que definen las leyes estatales y por supuesto, de los principios y bases que establece la propia CPEUM.

Son dos razones poderosas las que impulsaron a los legisladores federales a delimitar esa jerarquía: por una parte evitar una perniciosa e impracticable proliferación de autoridades de transparencia en 2,443 demarcaciones municipales y 16 delegaciones en el caso del Distrito Federal; por otra parte, propiciar una mayor coherencia de criterios y de resoluciones de apertura en los territorios estatal y nacional, mediante la existencia de sólo 32 órganos estatales y uno federal.

¹⁵⁰ Gaceta del Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos Segunda; que contiene Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 Constitucional, No. 101, (México: Gaceta del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, martes de abril del 2007).

¹⁵¹ Gómez, “Alcances de la Reforma al artículo 6, 156- 165.

Así las cosas, la reforma constitucional de 2007, avalada por los Dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores, otorgó a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que crearan un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades o bien dejar que algunos de los poderes creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión. La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión. Asimismo, no debe olvidarse que, por diseño constitucional, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, Acuña Llamas,¹⁵² ha sostenido que la clave de la reforma constitucional de 2007 en materia de Transparencia, se encuentra en la semilla que se sembró para la posible creación de un órgano regulador independiente para el entorno de la Federación que podría ocurrir a mediano plazo, con lo que al menos se intentaría resolver la homogeneidad que existe en el país, sobre las características de autonomía y de diseño institucional para los OGTAIP.

En esa dirección, afirmaba el mismo Acuña Llamas, que no se descartaba la evolución institucional del IFAI hacia un organismo regulador independiente de los Poderes de la Unión en cuanto trate los asuntos de Transparencia y Acceso a la Información, empero sucede que se trataba de un asunto plagado de incógnitas y una fuente de interesantes y hasta fuertes polémicas académicas y políticas en ese momento. Este debate surgió por el contenido de la fracción cuarta del artículo 6 constitucional, por tratarse de una instrucción difusa en cuanto a la creación de Órganos u Organismos especializados e imparciales dotados de autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Una de las principales críticas que se arrojaron sobre este particular, obedeció a la falta de un organismo regulador¹⁵³, en este caso el OGTAIP, en el contexto global de la federación, con competencia no únicamente sobre las dependencias y entidades del ejecutivo federal, como lo fue el IFAI, sino también con sujeción al Poder Judicial, a la Cámaras del Congreso

¹⁵² Francisco Javier Acuña Llamas, “Orbitas del Derecho a la Información: A propósito de la Reforma al artículo 6 Constitucional”, *Revista de Derecho Comparado a la Información*, Número 11, enero-junio. (México: IIJ, UNAM 2008), 11-12.

¹⁵³ Resulta aleccionadora la lectura de un texto que explica la naturaleza jurídica y política de los órganos reguladores en general como instrumentos para la rendición de cuentas, En “*Rendición de Cuentas y diseño de Órganos reguladores en México*” por Haddou Ruiz, Ali, vol. XVI, núm. 1, (México: Gestión y Política Pública, 2007), 101-145.

de la Unión y a los demás organismos Constitucionales Autónomos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, los Tribunales Agrarios y Administrativos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dicho de otra forma, la legislación federal les otorgó a las instituciones previamente citadas, una cómoda obligación que resuelven mediante la base de una endogamia cooperativa instrumental, es decir, que sus OGTAIP han surgido de acuerdos de dichas instancias y se convierten en juez y parte ante el ciudadano.¹⁵⁴

2.3. El Concepto de órgano garante de la SCJN

Resulta revelador e ilustrativo analizar la postura que la SCJN ha pronunciado mediante la resolución de sus fallos judiciales, específicamente respecto de los OGTAIP. Esto ya se ha materializado, mediante lo que especialistas en transparencia han llamado la resolución del “Caso Querétaro”, que se tradujo como sentencia a las Acciones de Inconstitucionalidad y Acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo en contra de reformas a la Constitución de Querétaro y la Ley Electoral de la misma entidad, el 25 de septiembre de 2008.

El tema resulta por demás relevante dado que entre las disposiciones Constitucionales que fueron impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad,¹⁵⁵ resalta la siguiente:

Procurador General de la República,	De la Constitución Política del Estado de Querétaro: 1. 2.
--	---

¹⁵⁴ El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley LFTAIG.- Artículo. 61.

¹⁵⁵ La propuesta impugnada del texto del artículo 33, párrafo primero señalaba lo siguiente: *"La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos y de acceso de toda persona a la información pública; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos."*

El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento."

expediente 76/2008	3. Reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública: artículo 33, párrafo primero. 4. 5.
-----------------------	--

Fuente: Suprema Corte De Justicia De La Nación (Acción De Inconstitucionalidad 76/2008)

De la redacción anterior, se desprende la intensidad que tuvo en ese momento el Poder Constituyente de Querétaro de fusionar la función de los derechos humanos con la de acceso a la información pública en una sola institución pública, que a la postre resulto inconstitucional. Lo interesante de esta cuestión legal, es conocer los argumentos esgrimidos tanto por los Ministros del Alto Tribunal Jurisdiccional del País, como la motivación que originó que los legisladores de Querétaro, pretendieran fusionar ambas atribuciones del Estado.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro al rendir su informe¹⁵⁶ con relación a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, manifestó que el Congreso tuvo fundadas y sobradas razones para confiar ambas funciones a un solo ente, es decir, la reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública. Entre los argumentos, destacaba lo siguiente:

1)... La administración pública, por estar de por medio recursos públicos, funciona con vista al principio de economía [...]; 2) Dadas las características poblacionales del Estado y de que su territorio no es extenso, desde el punto de vista económico no se justifica la existencia de dos instancias que se dediquen a la defensa de los derechos humanos.[...]; 3) El Poder Legislativo del Estado de Querétaro entiende la especialización [...] no exclusiva de algún ente; 4) El artículo 6° constitucional obliga al Congreso de la Unión y a los Congresos locales a prever la existencia de un ente especializado e imparcial, pero no les prohíbe [...] sea confiada al ente que dentro del Estado de Querétaro tiene la responsabilidad de velar por el respeto de los derechos humanos; 5) [...] La Constitución Federal no señala, ni distingue, que la Comisión de Derechos Humanos y el órgano [...] para tener acceso a la información pública gubernamental deban estar separados...

¹⁵⁶ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 76/2008, Fojas 279 a 298 y 409 a 424

Estos argumentos fueron desestimados por la SCJN, y ello sin duda, guardaba una íntima conexión a la problemática que se presentaba en el diseño institucional del OGTAIP vigente en ese momento en el Estado de Baja California, identificado como uno de los más atrasados del país con su diseño normativo como Consejo Ciudadano de Transparencia, descrito en el apartado referente a “el proceso de desarrollo de los OGTAIP en las entidades federativas”, de esta investigación.

En el considerando Séptimo de la resolución del “Caso Querétaro” los Ministros sostuvieron fundado el planteamiento de invalidez al estimar que la fusión de los organismos estatales de derechos humanos y de acceso a la información en un solo órgano es *inconstitucional*, principalmente porque afecta los principios de autonomía y de especialización reconocidos en el artículo 6 de la CPEUM.

El tema relativo a la creación de órganos autónomos estatales es una cuestión principalmente de carácter orgánico, que en ocasiones presenta una íntima relación con la adecuada protección de los derechos fundamentales. En ese sentido el Alto Tribunal ha reconocido que los derechos fundamentales implican no sólo deberes de abstención (obligaciones de no hacer) para los poderes públicos, sino también deberes positivos de promoción (obligaciones de hacer) para su efectiva salvaguarda.

Bajo ese contexto, en la especie, la CPEUM ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos locales, en el sentido de establecer, por un lado, un instituto de control y vigilancia de acceso a la información y, por otro lado, una comisión estatal de derechos humanos (artículos 6 y 102, apartado B, constitucionales).

En el caso, la Constitución de Querétaro, fue más allá del margen de configuración que la Norma Suprema otorga a los órdenes jurídicos locales, toda vez que la fusión de los organismos mencionados en la pretendida Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública representa una distorsión injustificada de la distribución orgánica constitucionalmente prevista. Esa distorsión fue relevante e injustificada, en virtud de los principios de autonomía y especialización previstos en los artículos 6 y 102, apartado B, de la CPEUM.

El hecho de que la CPEUM exija la creación, por un lado, de una comisión estatal de derechos humanos y, por otro lado, de un OGTAIP, implica la existencia de un mandato constitucional en el sentido de que ambos organismos deben ser autónomos (inclusive) uno

del otro, lo que, desde una perspectiva lógica, resulta imposible en caso de que se encuentren fusionados.

Además, la fracción cuarta del artículo 6 constitucional es determinante en atribuirles a los OGTAIP, especialidad en la materia, es decir, éstos deben conocer exclusivamente del DAIP, por lo que no resulta procedente que dicha materia se sume a las que ejerce otro órgano, aun cuando ese otro órgano esté dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión; o bien, se pretenda, como acontece en la especie, fusionar dos órganos que han sido establecidos en la CPEUM con alcances diversos. En otras palabras, la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del OGTAIP para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del Estado.

Como lo fundaron los Ministros de la SCJN, haber fusionado las comisiones de derechos humanos y de acceso a la información en el Estado de Querétaro o dotar a cualquier otro órgano del Estado que no tenga como única especialidad el acceso a la información, contravino, de manera expresa, el texto constitucional contenido en el artículo 6, en virtud de que el órgano que se creó por virtud del artículo 33 de la Constitución del Estado de Querétaro, no fue un órgano especializado en materia de acceso a la información pública.

En conclusión, la CPEUM desde el año 2007, ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos federales y locales, en el sentido de constituir, por una parte, institutos de control y vigilancia de acceso a la información pública especializados y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, y, por otro lado, comisiones de derechos humanos, regulados por los artículos 6 y 102, apartado B de la CPEUM. Estas resoluciones judiciales se constituyeron en un paso evolutivo importante para alcanzar un diseño del OGTAIP autónomo e independiente para la protección de DAIP.

2.4. Bases normativas del nuevo OGTAIP

2.4.1. Bases constitucionales

En las reformas del 2007, el Congreso de la Unión decidió elevar al IFAI¹⁵⁷ a rango constitucional mediante reforma al artículo 6, donde se establecieron los primeros criterios

¹⁵⁷ Con la reforma del 7 de febrero de 2014 en materia de transparencia, cambio la naturaleza del Instituto Federal de Acceso a la Información como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

generales que debían normar el ejercicio del DAIP, así mismo se definieron los sujetos obligados y, que toda la información en su poder es pública.

Posteriormente, devino la reforma constitucional del 7 de febrero del 2014, que cambió la naturaleza jurídica del IFAI, misma que resultaba emblemática en materia de acceso a la información ya que dotó al IFAI de autonomía constitucional y lo erige como el máximo OGTAIP de estos derechos en el ámbito público federal, transformándolo en el INAI, organismo constitucional autónomo e independiente¹⁵⁸.

Las bases constitucionales normativas del nuevo OGTAIP, están dispuestas en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia de transparencia que se adicionan a los artículos 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116, 122 Constitucional, que a continuación se transcriben:¹⁵⁹

Artículo 6...

[...]

*A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*¹⁶⁰

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, 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, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del

¹⁵⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información, “Nuevo Organismo Garante en materia de derecho a la información”, Foro: Seminario Internacional de Transparencia Judicial 2014, (México: SCJN, 1 de septiembre de 2014), <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosACG/011SEMIITJ2014/PonenciaOG1SEP14.pdf>,

¹⁵⁹ Decreto por el que se reforman y adicionan, 07 de febrero de 2014.

¹⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo reformado (para quedar como apartado A) DOF 11-06-2013. Reformado (México: Última Reforma. DOF 15 septiembre 2017), 10.

ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

[...]

IV. *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*

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 el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.*

[...]

VIII. *La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.*

El organismo autónomo previsto en esta fracción se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho.

En su función se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene 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 Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; 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. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.*¹⁶¹

*El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*¹⁶²

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el

¹⁶¹ CPEUM, párrafo reformado, 11.

¹⁶² *Ibid.*

nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

*El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría 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 las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.*¹⁶³

[B...]

Artículo 73. ...

[I. a XXIX-R. ...]

XXIX-S. *Para expedir leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.*

XXIX-T. *Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.*¹⁶⁴

[...]

Artículo 76. *Son facultades exclusivas del Senado:*

[I a XI....]

XII. *Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y*

XIII. *Las demás que la misma Constitución le atribuya.*

¹⁶³ *Ibid*, 12

¹⁶⁴ *Ibid*, fracción adicionada, 71.

Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:*

[I a XVIII....]

XIX. *Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;*

Artículo 105. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

I. *De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*

[a) a k) ...]

I). *Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6. de esta Constitución.*

[...]

II. *De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...*

[a) a g) ...]

h) *El organismo garante que estable el artículo 6º de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Así mismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.¹⁶⁵*

[...]

¹⁶⁵ *Ibid*, inciso adicionado DOF 07-02-2014, Reformado DOF 29-01-2016, 97.

Artículo 108. ...

[...]

*Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.*¹⁶⁶

Artículo 110. *Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

[...]

¹⁶⁶ *Ibid*, 103.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

[...]

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

[...]

Artículo 116. ...

[...]

VIII. La Constitución de los Estados establecerán 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 los principios y bases establecidos por el artículo 6º de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

[...]

2.4.2. Bases legales

Las bases de la LGTAIP se establecieron en los artículos transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de transparencia,¹⁶⁷ citado y desglosado en las bases constitucionales del diseño institucional del OGTAIP.

La citada Ley, entro en vigor el 5 de mayo de 2015, aprobada por el CU, la ley es de observancia en toda la república mexicana y reglamentaria del artículo 6 de la Constitución en materia de transparencia y acceso a la información. Es relevante observar que no sólo tiene por objeto establecer los principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, sino que se determina una especie de parámetro o bloque para garantizar la eficacia en la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y gobierno abierto, en las que el INAI y los demás OGTAIP de las entidades paraestatales adquieren facultades y atribuciones amplias, que fortalece la intención de generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la federación para lograr los mismos estándares de transparencia y acceso a la información nacional, como se podrá apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 2.2 Bloque o parámetro de transparencia con la que se fortalece los OGTAIP ante la LGTAIP

BASES NORMATIVAS DE LA LGTAIP QUE FORTALECEN A LOS OGTAIP			
TITULO.	CAPITULO	ARTÍCULOS	CONTENIDO NORMATIVO
SEGUNDO RESPONSABLES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	I Del sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Artículos 27 al 36	Se introduce como responsables ya no sólo al Instituto, sino se integra a partir de un Sistema Nacional de Transparencia (SNT), que está integrado por: El INAI; los OGTAIP de las entidades federativas; la Autoridad Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el INEGI. Se conformará, además, a partir de las distintas instancias, que, en razón de sus ámbitos de competencias, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, e los tres órdenes de gobierno. Se determinan la integración de un Consejo Nacional del SNT, así como de amplio espectro de sus funciones y atribuciones, en una estrategia integral de transparencia, que incluye, entre otros, la participación ciudadana, profesionalización, actualización y capacitación de todo servidor público.

¹⁶⁷ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones, 07 de febrero de 2014.

BASES NORMATIVAS DE LA LGTAIP QUE FORTALECEN A LOS OGTAIP			
	II De los Organismos garantes	Artículos 37 al 42	Se determinan las características, organización, estructura, funciones de los OGTAIP, su autonomía, especialización, independencia, personalidad jurídica y patrimonio propio, plena autonomía técnica, facultad para decidir su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito de sus competencias el ejercicio de los DAIP y la protección de datos personales. De manera específica se señalan las atribuciones del INAI, además de las señaladas en la LFTAIP, en donde se le facultad para conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de los OGTAIP de las entidades federativas, así mismo, podrá conocer de oficio o a petición de estos los recursos de revisión, que por su interés o por su trascendencia así o ameriten. También podrá interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal, o del Distrito Federal (Ciudad de México), así mismo, controversias constitucionales; establecer y ejecutar medidas de apremio y sanciones, entre otras. Los OGTAIP de las entidades federales, tendrán la facultad de interpretación de los ordenamientos que le resulten aplicables, imponer medidas de apremio, determinar y ejecutar las sanciones emitidas, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales, suscribir convenios con sujetos obligados, particulares y otros organismos garantes en materia de transparencia, de interés público, relevancia social, y promoción de mejores prácticas en la materia, entre otras.
	III De los Comités de Transparencia	Artículos 43 y 44	Se determina la formación de los Comités de Transparencia de cada sujeto obligado, como un órgano colegiado, su estructura, organización y funciones.
	IV De las Unidades de Transparencia	Artículos 45-y 46	Se señalan las funciones de las Unidades de Transparencia, como receptor de los ciudadanos o particulares y enlace con los sujetos obligados. Recibe y tramita las solicitudes de acceso a la información, realiza los trámites internos, efectúa las notificaciones a los solicitantes, propone ante el Comité de Transparencia, los procedimientos que aseguren la mayor eficacia en el procedimiento para la gestión de las solicitudes, lleva un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos, promueve e implementa políticas de transparencia proactiva para asegurar la accesibilidad, entre otras.
	V Del Consejo Consultivo de	Artículos 47 y 48	Se determina la conformación del Consejo Consultivo para cada OGTAIP, integrada por consejeros de carácter honorífico, con facultades en la materia para comentar sobre el programa anual y su cumplimiento,

BASES NORMATIVAS DE LA LGTAIP QUE FORTALECEN A LOS OGTAIP			
	los Organismo Garantes		del presupuesto para el ejercicio, emitir opiniones técnicas para la mejora continua, opiniones no vinculantes a petición de órganos garantes o por iniciativa propia, analizar y proponer programas, proyectos y acciones relacionadas en materia de transparencia y acceso a la información y su accesibilidad..
TERCERO PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA	Único De la Plataforma Nacional de Transparencia	Artículos 49-52.	Se determina la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, en la que los OGTAIP desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permitirá cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la LGTAIP. La Plataforma se conforma por cuatro sistemas: • de solicitudes de acceso a la información; • de gestión de medios de impugnación; • de portales de obligaciones de transparencia, y • de comunicación entre OGTAIP y sujetos obligados. El SNT garantizará la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas para los usuarios.
CUARTO CULTURA DE TRANSPARENCIA Y APERTURA GUBERNAMENTAL	I De la promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información	Artículos 53-55	Se establece la obligación de todos los servidores públicos para capacitarse y actualizarse de forma permanente en materia de DAIP, a través de la cooperación de los sujetos obligados y los OGTAIP, en el ámbito de sus competencias. Así mismo, los OGTAIP en colaboración con instituciones educativas y culturales del sector público y privados deberán crear una cultura de transparencia y acceso a la información entre los ciudadanos, mediante actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos relativos a la transparencia y acceso a la información. Se deberá promover la cultura de transparencia y el acceso a la información a todos los niveles de educación, básica, medio y superior. Desarrollar programas especiales para usuarios de sectores vulnerables o marginados de la población (discapacitados y grupos indígenas) para el ejercicio del DAIP, acordes a su contexto sociocultural.

BASES NORMATIVAS DE LA LGTAIP QUE FORTALECEN A LOS OGTAIP			
	II De la Transparencia Proactiva	Artículos 56-58	Se establece como facultad de los OGTAIP, con base en los lineamientos del SNT establecer políticas de transparencia proactiva, para incentivar a los sujetos obligados, quienes tienen la facultad discrecional de publicar información adicional a la que establece como mínimo la normatividad general y local, en la promoción de la transparencia proactiva. El SNT emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de la transparencia proactiva, que deberá permitir la generación de conocimiento útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios con un beneficio a los sectores de la sociedad.
	III Del Gobierno abierto	Artículo 59	De manera enunciativa señala que los OGTAIP junto con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil, coadyuvarán para implementar mecanismo de colaboración en la promoción y ejecución de políticas y acciones de apertura gubernamental.

Fuente: Elaboración propia

No obstante, se reconocen ciertas lagunas o vacíos de la norma general, a partir de las consultas realizadas por los senadores de la Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y Estudios Legislativos, diversas organizaciones ciudadanas, así como la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP, integrada por los órganos garantes de los estados), en que advirtieron intenciones regresivas de los legisladores en la elaboración de la LGTAIP¹⁶⁸, en relación a límites de acceso a la información en caso de violaciones graves de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad, reserva de información por causas de estabilidad económica y seguridad nacional, se faculta la intervención del Consejero Jurídico de la presidencia, para impugnar las resoluciones del INAI ante la SCJN, contraviniendo el principio de definitividad que prevalecía en las resoluciones del INAI, como último órgano resolutor, así mismo se reconocen otros elementos importantes en la LGTAIP, que se atenderán posteriormente.

De la nueva LFTAIP, publicada el 09 de mayo del 2016, que abroga la LFTAIPG, que tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal para garantizar el DAIP en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo a nivel federal.

¹⁶⁸ José Bautista Farías, “La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos”. En Revista Análisis Plural, Del dicho al hecho: opacidad, autoritarismo y verdades a medias, Semestre 1, (México: ITESO, 2015), 4, http://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/0/AP1S15_new2.pdf/7e3909d0-ec09-482c-adc9-f6dba96c3006.

Es así como a partir de la tabla (2.3), se podrá apreciar la homologación de los criterios normativos a nivel general y federar para generar una sistematización normativa en las características, facultades y atribuciones de los OGTAIP a nivel federal y de las entidades federativas, eliminando discrepancias y lagunas normativas.

Tabla 2.3 Bases que regula los OGTAIP federales previstos en la LFTAIP

BASES NORMATIVAS DE LA LFTAIP QUE FORTALECEN A LOS OGTAIP			
TITULO.	CAPITULO	ARTÍCULOS	CONTENIDO NORMATIVO
SEGUNDO RESPONSABLES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	I Del Instituto	Artículos 17 al 52	A través de siete secciones en la que está integrado el capítulo I, Se señalan las características del INAI, como OGTAIP, su autonomía, especialización, independencia, personalidad jurídica y patrimonio propio, plena autonomía técnica, facultad para decidir su organización interna, su competencia federal en la materia. Se determina su organización, estructura, la elección de los Comisionados y sus funciones, la elección del Comisionado Presidente, sus facultades y obligaciones. La integración del Pleno a través de los Comisionados, el Comisionado Presidente, como órgano superior del INAI, sus atribuciones y funciones. Así mismo se determina la integración, función y atribuciones del Órgano Interno de Control, con capacidad para prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidad administrativa de servidores públicos del INAI.
	II Del Consejo Consultivo	Artículos 53 al 60	Se determina la integración del Consejo Consultivo del INAI, integrado por diez consejeros de carácter honorífico. Las atribuciones del Consejo Consultivo, además de las señaladas en la LGTAIP, confirma las facultades para opinar sobre el programa anual y su cumplimiento, del presupuesto para el ejercicio, emitir opiniones técnicas para la mejora continua, opiniones no vinculantes a petición de órganos garantes o por iniciativa propia, analizar y proponer programas, proyectos y acciones relacionadas en materia de transparencia y acceso a la información y su accesibilidad.
	III Unidad de Transparencia y Comités de Transparencia	Artículos 61 y 65	Los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia, que tendrá las funciones de receptor de los ciudadanos o particulares y enlace con los sujetos obligados, como lo señala la LGTAIP. Recibe y tramita las solicitudes de acceso a la información, realiza los trámites internos, efectúa las notificaciones a los solicitantes, propone ante el Comité de Transparencia, los procedimientos que aseguren la mayor eficacia en el procedimiento para

BASES NORMATIVAS DE LA LFTAIP QUE FORTALECEN A LOS OGTAIP			
			la gestión de las solicitudes, lleva un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos, promueve e implementa políticas de transparencia proactiva para asegurar la accesibilidad, entre otras. Se determina la integración de un Comité de Transparencia de cada sujeto obligado, como un órgano colegiado, su estructura, organización y funciones, quienes tendrán acceso a la información para determinar su clasificación, conforme a la normatividad, previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información.
	IV Del Gobierno abierto	Artículos 66-y 67	Determina las obligaciones del CU, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionales autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, para establecer políticas públicas para para conducirse de forma transparente, generar condiciones para promover la participación ciudadana y grupos de interés, crear mecanismos para su rendición de cuentas. Se determina la competencia del CU, para promover la participación ciudadana en los procesos legislativos, la publicación ante el SNT sobre sus responsabilidades, tareas y funciones, permitir el acceso a la información más comprensible, garantizar los procedimientos de apertura parlamentaria conforme a estándares internacionales, entre otros. Es competencia del Poder Judicial, propiciar el acceso público a las audiencias y sesiones en las que se resuelvan asuntos jurisdiccionales, mecanismos de acceso a los órganos colegiados administrativos, implementar plataformas electrónicas para el acceso e interacción de la sociedad frente a la actuación jurisdiccional, establecer políticas de apertura institucional, entre otras.

Fuente: Elaboración propia

2.4.3. Bases reglamentarias

Así mismo, se publicó el acuerdo que establece las bases de interpretación y aplicación de la LGTAIP, de la cual se hará referencia de los considerandos de mayor importancia.¹⁶⁹

1. Que derivado del citado Decreto, el otrora IFAI obtuvo el carácter de organismo constitucional autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable

¹⁶⁹ Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (México: DOF, 17 de junio de 2015), 1.

de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información y protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.

2. Que el artículo Segundo Transitorio del citado Decreto de reforma en materia de transparencia, estableció que el Congreso de la Unión debe expedir la LGTAIP del Artículo 6 de la CPEUM, así como reformar, entre otras normas, la LFTAIPG y la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares.
3. Que de conformidad con el artículo 6 de la CPEUM, así como de una interpretación armónica y sistemática de los artículos Tercero y Décimo Transitorios del Decreto de reforma en materia de transparencia, se advierte que el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales, es el OGTAIP de velar por el DAIP en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, mora o sindicado que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia.
4. Que el Poder reformador de la Constitución dispuso en el artículo Octavo Transitorio del Decreto de reforma en materia de transparencia, que en tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a las leyes respectivas en materia de transparencia, el OGTAIP ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en el artículo 6 constitucional y la LFTAIPG vigente.
5. Que el Congreso de la Unión en cumplimiento al artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma en materia de transparencia, expidió la LGTAIP la cual fue publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el DOF, entrando en vigor al día siguiente de su publicación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo Primero Transitorio de la referida Ley General.

6. Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos Tercero y Décimo Transitorio del Decreto de reforma en materia de transparencia, así como en la fracción XIII, del artículo 3 de la LGTAIP, el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales cambió de denominación a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en adelante Instituto.
7. Que la LGTAIP estableció las bases, principios y procedimiento que deberán observar las autoridades, entidades, órganos y organismos de los Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judicial, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral y demás sujetos obligados, en los tres niveles de gobierno, para la atención del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, con excepción de los ordenamientos que adquirieron efectos suspensivos al estar sujetos a diversas acciones legislativas, operativas y/o normativas que conforme a los artículos transitorios deberán realizarse en un tiempo determinado.
8. Que en términos del artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma en materia de transparencia, el Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea del Distrito Federal, deberán emitir sus correspondientes legislaciones en la materia, dentro de un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de la citada LGTAIP.

2.5. Diseño Institucional del nuevo organismo garante

Con un estudio denominado Diagnóstico Institucional del otrora IFAI, realizado en 2013 por la empresa Bussines Consulting Everis, cuyo objetivo fue identificar los cambios en mejoras organizacionales que se requieren para la operación óptima de los procesos sustantivos y transversales del IFAI, es así que le otorgó autonomía constitucional, nuevas facultades y alcances, así como el establecimiento e integración de su máximo órgano que se determinó que estuviera compuesto por siete Comisionados, elegidos por el Senado de la República.¹⁷⁰

¹⁷⁰ *Ibid.*

A la entrada en vigor de la LGTAIP, el INAI, se robustece con mejores y nuevas atribuciones que lo consolidan como OGTAIP a nivel nacional, señaladas *in supra*.¹⁷¹ El INAI, se reconoce como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la ciudad de México.¹⁷²

El OGTAIP nacional y demás OGTAIP de las entidades federativas deberá regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios:¹⁷³

Tabla 2.4. Principios que regulan el funcionamiento de los OGTAIP

PRINCIPIO	CONTENIDO
Autonomía	Para lograr los principios o características en materia de transparencia y acceso a la información pública y la protección de datos personales, la reforma estableció que los OGTAIP debían tener tres autonomías: la operativa, que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria, que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normativa, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencias conforme a la ley; y, finalmente, la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente, debidamente fundado y motivado al margen de las autoridades en turno. ¹⁷⁴
Independencia	Cualidad que deben tener los OGTAIP para actuar sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna.
Especialización	El OGTAIP u organismos encargados de salvaguardar el DAIP deben reunir ciertas características. Una primera es la especialización que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. Es importante indicar que la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del OGTAIP del DAIP para conocer de

¹⁷¹ Acuerdo, mediante el cual se modifica el diverso Acuerdo ACT-PUN/24/06/2015-04, en el que se aprobaron las modificaciones a la estructura orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y se da cumplimiento al transitorio del Acuerdo ACT-PUB/15/09/2015.06, en lo relativo a la asignación de proyectos estratégicos, ACT-PUB/23/09/2015.06 ACT-PUB/23/09/2015.06, (México: DOF, 09 de diciembre de 2015), <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Acuerdo%20-%20asignaci%C3%B3n%20de%20proyectos%20estrat%C3%A9gicos.pdf>.

¹⁷² Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Organo-de-Gobierno.aspx>,

¹⁷³ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 8, (México: Nueva Ley, DOF, 04 de Mayo, 2015).

¹⁷⁴ Oscar M Guerra Ford, *Los órganos garantes de transparencia*, Serie de Estudios Jurídicos, núm., 176, (México, IIJ, UNAM, 2011), 46-47.

PRINCIPIO	CONTENIDO
	manera exclusiva respecto de dichas materias, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del estado. ¹⁷⁵
Competencia	La Constitución determina en su artículo 6, apartado A, fracción octava, párrafo cuarto, que el OGTAIP tiene 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, partidos políticos, 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; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que corresponda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la LGTAIP y la LFTAIP. Así mismo, el OGTAIP federal, de oficio o a petición fundada del OGTAIP equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
Imparcialidad	Cualidad que deben tener los OGTAIP respecto de sus actuaciones de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y resolver sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Esta característica busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad, y que actúen de manera profesional, objetiva y apegada a derecho.¹⁷⁶ La imparcialidad de los OGTAIP es uno de los atributos que mayor importancia revisten para la consolidación del ejercicio de este derecho. Dado que la imparcialidad de los integrantes de los OGTAIP puede estar condicionada a aspectos de índole organizativa, se decidió analizar la composición de estas instancias, la duración en el cargo, los mecanismos de designación de los integrantes, así como de su presidente, y el tipo de renovación de los integrantes del órgano garante.¹⁷⁷
Objetividad	Obligación de los OGTAIP de ajustar su actuación a los presupuestos de la ley que deben ser aplicados al analizar en caso en concreto y resolver todos los hechos, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales.
Atribuciones	Con la expedición de la LGTAIP se dotó de nuevas atribuciones a los OGTAIP y a los sujetos obligados, y se establecieron entre otros aspectos, las bases generales para homogeneizar el ejercicio del DAIP, la difusión proactiva de información del interés público, así como la promoción de la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en la toma de decisiones públicas para contribuir a la consolidación de la vida democrática. De conformidad con lo establecido en el artículo 21, fracción vigésima, de la LFTAIP, el Instituto tiene como atribución elaborar Estatuto

¹⁷⁵ *Ibíd.*, 48.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, 46-47.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, 49.

PRINCIPIO	CONTENIDO
	Orgánico y demás normas de operación, así mismo se le doto de la facultad de la interpretación de la presente ley y la LGTAIP, Conocer, sustanciar y resolver recursos de revisión interpuesto por particulares en contra de sujetos obligados y de inconformidad en contra de OGTAIP de entidades federativas. Así mismo, de conocer recursos de revisión de oficio o a petición de parte de los OGTAIP de las entidades federativas que sean de interés o trascendencia. Establecer y ejecutar medidas de apremio y sanciones. Promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, la cultura de la transparencia en el sistema educativo en el ámbito federal; capacitar a servidores públicos y brindar apoyo a sujetos obligados en la materia. Establecer políticas de transparencia proactiva, garantizar condiciones de accesibilidad para los grupos vulnerables y que puedan ejercer el DAIP, así como colaborar con organismos internacionales para la implementación de mejores prácticas en materia del DAIP y protección de datos personales, entre otras.
De acceso a la información	El acceso a la información es un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la LGTAIP, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la LFTAIP, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público seguridad nacional, en los términos dispuesto por ley.¹⁷⁸ Con fundamento en el artículo 10, de la LGTAIP es obligación de los OGTAIP otorgar las medidas pertinentes para asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones con las demás. Está prohibida toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública e posesión de los sujetos obligados.
De la cultura de transparencia	Los sujetos obligados deberán cooperar con los OGTAIP competentes para capacitar y actualizar, de forma permanente, a todos sus Servidores Públicos en materia del DAIP, a través de los medios que se consideren pertinentes. Con el objeto de crear una cultura de transparencia y acceso a la información entre los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, los OGTAIP deberán promover, en colaboración con instituciones educativas y culturales del sector público o privado, actividades, mesas de trabajo, exposición y concursos relativos a la transparencia y acceso a la información con fundamento en el artículo 53, de la LGTAIP.
De protección de datos personales	A partir de la reforma al artículo 6 constitucional de 2007, a los OGTAIP y el acceso a la información les fue conferida la tarea de vigilar la protección, acceso, ratificación, cancelación y oposición de los datos personales. Esta facultad está ligada al DAIP, precisamente, porque la protección de los datos de las personas en poder de las entidades públicas de los tres poderes y los órganos autónomos de la federación y las

¹⁷⁸ LGTAIP, Artículo 4.

PRINCIPIO	CONTENIDO
	entidades federativas establece límites a la divulgación de la información pública.¹⁷⁹ La Constitución determina que “La información que se refiere a la vida privada y datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”.¹⁸⁰ Por esta disposición constitucional, la mayoría de las leyes de transparencia y acceso a la información pública del país, incluida la federal, contienen un apartado en el que regulan la protección de los datos personales en posesión de las instituciones públicas.
De la preservación de archivos	Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa 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. Así mismo, el OGTAIP coordinará sus acciones con la Auditoría 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 OGTAIP de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.¹⁸¹
Del fortalecimiento de la rendición de cuentas	Tanto la transparencia como el acceso a la información son dos medios que conducen e impulsan la rendición de cuentas, por lo tanto, con la LGTAIP el objetivo es crear las condiciones para su ejercicio como meta a corto plazo.¹⁸² Es así como la citada ley en su articulado 28, determina que el Sistema Nacional de Información se integrará por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Dicho Sistema Nacional de la Información tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con la ley.
De coordinación y colaboración institucional	El fin del SNT es la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia y acceso a la información. El objetivo es la creación de una política integral en materia de transparencia y acceso a la información, en la que se trabaje a partir de puntos en común para la armonización de los diferentes organismos federales y estatales.
De sanción y deslinde de responsabilidades	La constitución señala en el artículo 6, apartado A, fracción VII, que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. Al respecto se señalan medidas de apremio como la amonestación pública y las multas, que van de 150 hasta 1,500 veces el salario mínimo general

¹⁷⁹ Oscar M. Guerra Ford, *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, Segunda edición, Red por la Rendición de cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económica A.C., (México: 2013), 26.

¹⁸⁰ CPEUM, Artículo 6, apartado A, fracción II.

¹⁸¹ CPEUM, Artículo 6, apartado A, fracción V y último párrafo de la fracción VIII,

¹⁸² Guerra, *Fortalecimiento de los órganos*, 6.

PRINCIPIO	CONTENIDO
	vigente en el área geográfica de que se trate. Se especifica que tanto las medidas de apremio, como las sanciones de tipo económico, no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

Fuente: Elaboración propia

2.6. Estructura

La organización del OGTAIP nacional está establecido por la LFTAIP, misma que se describirá a partir de la siguiente tabla en la que se especificará, cada uno de los órganos que lo componen, integrantes y atribuciones.

Tabla 2.5. Estructura y organización del OGTAIP del Instituto.

PRINCIPIO	CONTENIDO
Composición	El organismo garante se integra por siete Comisionados, elegidos por la Cámara de Senadores, previa consulta de la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República
Pleno	Es el órgano máximo de dirección del Instituto y está integrado por siete comisionados, con voz y voto, incluido su Presidente, quienes gozan de garantías de independencia y de plena autonomía constitucional para la conducción del Instituto y el ejercicio de sus atribuciones, entre las cuales destaca la expedición de los lineamientos y criterios en materia de clasificación de la información gubernamental y protección de datos personales, así como velar porque los principios del OGTAIP guíen toda la actividad del Instituto. ¹⁸³ Las sesiones del Pleno serán válidas con la asistencia de cuando menos cinco Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente. No se admite la suplencia de los Comisionados.
Presidencia	El INAI es presidido por un Comisionado Presidente, elegido en sesión pública, por los siete Comisionados del Pleno, mediante voto secreto, por un período de tres años, con posibilidades de reelección por un periodo igual. El Comisionado Presidente, presidirá el Pleno, en caso de ausencia los suplirá el Comisionado de mayor antigüedad. El Comisionado Presidente, además de sus funciones propias como miembro del Pleno del Instituto, ejerce la representación legal del Instituto y constituye el enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del INAI, con el fin de coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y los programas institucionales. ¹⁸⁴ Así mismo estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y los términos que disponga la Ley, entre otras facultades y obligaciones.
Comisiones	Como parte del rediseño institucional con la finalidad de garantizar los derechos de acceso a la información y de protección de datos en México, para tal efecto en el 2014 se modificó la estructura orgánica, fortaleciendo las ponencias y direcciones generales. Además, se crearon comisiones permanentes por áreas temáticas con la participación de tres

¹⁸³ INAI, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/queEsPleno.aspx>.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

PRINCIPIO	CONTENIDO
	Comisionados en cada una y los titulares de las unidades administrativas con atribuciones para tratar dichos temas.¹⁸⁵ Las Comisiones del SNT, son instancias de trabajo de carácter especial u ordinario, especializadas, conformadas por integrantes del SNT para coordinar, colaborar, dialogar, discutir, deliberar, analizar y dictaminar asuntos y temas de interés en las materias del SNT, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.¹⁸⁶ El SNT integro sus 11 comisiones ordinarias y eligió a los coordinadores de cada una de ellas, con lo que avanza en la conformación de su estructura jurídica-administrativa que le dará operatividad.¹⁸⁷ Las Comisiones integradas son las siguientes: 1. Comisión Jurídica de Criterios y Resoluciones; 2. Comisión de Protección de Datos Personales; 3. Comisión de Capacitación, Educación y Cultura; 4. Comisión de Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social; 5. Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia; 6. Comisión de Archivos y Gestión Documental; 7. Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva; 8. Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios; 9. Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación; 10. Comisión de Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social; y 11. Comisión de Rendición de Cuentas. Las comisiones están integradas por tres Comisionados designados por el Pleno, la organización y funcionamiento de las comisiones será regda conforme a su Reglamento.
Equidad de género	La Constitución establece como principio, que en la conformación de organismo garante se procurará la equidad de género.¹⁸⁸
Consejo Consultivo	El OGTAIP tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros honoríficos, durarán en su encargo siete años, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos por dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.¹⁸⁹ Se deberá garantizar la igualdad de género y la inclusión de personas con experiencia en la materia y en derechos humanos provenientes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia.

¹⁸⁵ Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones de estructura Orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, (México: DOF, 1 de julio de 2015), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399003&fecha=01/07/2015&print=true.

¹⁸⁶ Sistema Nacional de Transparencia, <http://www.snt.org.mx/index.php/instancias-del-snt/comisiones>.

¹⁸⁷ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “Sistema Nacional de Transparencia integra comisiones ordinarias y elige a sus coordinadores”, Sistema Nacional de Transparencia, Consejo Nacional, Comunicado INAI/180/15, (México: SNT, Consejo Nacional, 06 de noviembre de 2015), <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-180-15.pdf>,

¹⁸⁸ CPEUM, Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo décimo primero.

¹⁸⁹ *Ibíd.*, Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo décimo cuarto

PRINCIPIO	CONTENIDO
Organigrama	Actualmente el OGTAIP está integrado por los siguientes Comisionados: • Comisionada Presidenta: Ximena Puente de la Mora • Comisionado: Francisco Javier Acuña Llamas • Comisionada: Areli Cano Guadiana • Comisionado: Oscar Mauricio Guerra Ford • Comisionada: María Patricia Kurczyn Villalobos • Comisionado: Rosendoevgueni Monterrey Chepov • Comisionado: Joel Salas Suárez
Mecanismos de nombramiento de titulares	Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetará el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. ¹⁹⁰
Duración en el encargo	Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI, del artículo 95, de la CPEUM, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político. ¹⁹¹

Fuente: Elaboración propia

2.7. Alcance de los elementos componentes del procedimiento de revisión

Todo procedimiento en materia de derecho de acceso a la información deberá sustanciarse de manera sencilla y expedita con fundamento en el artículo 21, de la LGTAIP.

Esto es que se deben de establecer mecanismos sencillos y expeditos, para que toda persona puedan ejercer su derecho a saber, tanto para las solicitudes de acceso a la información, como en su caso, para inconformarse cuando éstas no sean atendidas. Para ello deben contemplarse formatos impresos o electrónicos con requisitos mínimos que faciliten el trámite de la solicitud. Asimismo, establecer un procedimiento ágil de respuesta, los plazos y la forma de entrega de la información en lo que elementos importantes en el procedimiento revisten relevancia según se atienden en la siguiente tabla:

Tabla 2.6. Elementos componentes del procedimiento de revisión de la LGTAIP.

PRINCIPIO	CONTENIDO
Expedites	El principio de expeditos consiste en establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión pronto y efectivos en

¹⁹⁰ *Ibid.*, Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo octavo.

¹⁹¹ *Ibid.*, Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo decimo.

PRINCIPIO	CONTENIDO
	tiempo y forma que garanticen tanto el acceso a la información pública como de revisión. La Constitución sostiene en el artículo 6, apartado A, fracción IV; que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales. Así mismo, deberán ser datos disponibles para la gama más amplia de usuarios, con cualquier propósito o interés, sin causa de justificación por el gobernado o usuario, que represente a la autoridad razones para que no haga entrega de la información pública solicitada.
Sencillez	Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas. Así mismo todo procedimiento en materia de derecho de acceso a la información deberá sustanciarse de manera sencilla y expedita, de conformidad como lo establece el artículo 21, de la LGTAIP. La intención de esta disposición es orientar a los sujetos obligados a que realicen un esfuerzo para presentar la información de manera comprensible para un usuario ordinario que carece de los conocimientos técnicos o no está habituado al lenguaje especializado de la burocracia. Esto es lo que se conoce como un “lenguaje ciudadano” y supone un conjunto de prácticas específicas, tales como generar documentos con una redacción clara, directa y sencilla, orientada hacia el usuario-objetivo y centrada en el propósito que se busca con su publicación, esto es, un lenguaje más amable y de fácil comprensión en las resoluciones y actuaciones de la autoridad, sin que esto represente caer en palabras coloquiales o vulgares.¹⁹²
Plazos	Un elemento importante para poder acceder a la información relevante y oportuna es el de los plazos para atender las solicitudes. Los plazos deben estar señalados de manera expresa en las leyes, para otorgar certeza jurídica a los solicitantes.¹⁹³ Es así que, la ley determina que el OGTAIP resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, contado a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de veinte días.¹⁹⁴
Oportuna	La oportunidad de la información se entiende que, está deberá generarse, publicarse o entregarse cuando sea pertinente, atendiendo a las circunstancias que le dieron origen y no a cuando el contenido ha quedado sin relevancia por el paso del tiempo. Así mismo, se refiere a la actualización de manera periódica conforme se esté generando la información, con el fin de que se publique a la brevedad los datos generados por los sujetos obligados, para no dar cabida al hecho de que las actualizaciones de la información y la periodicidad de la misma queden al arbitrio de las entidades públicas, es así que los sujeto

¹⁹² Jorge Islas López, (Coord.), Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: comentada, (México: INAI, 2016), 89.

¹⁹³ Guerra., *Los órganos garantes de transparencia*, 24.

¹⁹⁴ LGTAIP, Artículo 146.

PRINCIPIO	CONTENIDO
	obligados deben de actualizar la información, al menos cada tres meses, con fundamento en el artículo 62, de la LGTAIP.
Primarios	Se atiende a la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible, es decir, que debe haber una disponibilidad de la fuente primaria, sin procesamientos y sin formas agregadas.
Accesibles	Los datos digitales de carácter públicos, que son accesibles en línea, pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado por tanto, deben de estar disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito
Integrales	Así mismo, los datos digitales, deben contener el tema descrito a detalle y con los metadatos necesarios.
Gratuitos	El usuario debe de tener acceso a la solicitud de información y a la obtención de esta por medio digital o en especie de manera gratuita sin contraprestación alguna.
No discriminatorios	Los datos y la información vía digital o en especie deben de estar disponible para cualquier persona, sin necesidad de registro.
Permanentes	La información y datos de los sujetos obligados deberá conservarse en el tiempo, en los términos que establezca la LGTAIP, por tanto, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto.
Legibles por máquinas	La información y datos deberán de estar estructurados, total o parcialmente para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.
En formatos abiertos	Por ningún motivo los datos deberán contener candados o claves para su acceso, estos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en archivos digitales, cuyas especificaciones técnicas estarán disponibles públicamente, que no supongan una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna o clave de seguridad.
Suplencia de la deficiencia de la queja	Los OGTAIP, en el ámbito de sus atribuciones, deberán suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del DAIP. ¹⁹⁵ Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones. ¹⁹⁶
Resoluciones	Las resoluciones del OGTAIP son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. A manera de excepción, sólo el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. ¹⁹⁷
Facultad de atracción de asuntos	El Pleno del Instituto, cuando así lo apruebe la mayoría de sus Comisionados, de oficio o a petición de los OGTAIP de las entidades federativas, podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten. ¹⁹⁸

¹⁹⁵ *Ibíd.*, Artículo 14.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, Artículo 146, segundo párrafo.

¹⁹⁷ CPEUM, Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo.

¹⁹⁸ LGTAIP, Artículo 181.

PRINCIPIO	CONTENIDO
	El Instituto establecerá mecanismos que le permitan identificar los recursos de revisión presentados ante los OGTAIP que conlleven un interés y trascendencia para ser conocidos. Los recurrentes podrán hacer del conocimiento del Instituto la existencia del recurso de revisión que de oficio podría conocer.

Fuente: Elaboración propia.

Después de esta visión normativa de conjunto en el que se puede observar de una manera integral el nuevo diseño institucional del OGTAIP, en los siguientes capítulos se realizará un análisis de lo más relevante en el estado del arte sobre las reformas.

CAPÍTULO TERCERO

3. LAS TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

3.1. Preámbulo

Para comprender con mayor profundidad las dimensiones del OGTAIP en la reforma constitucional del año 2014, es imprescindible conocer con mayor profundidad el objeto de protección del citado organismo, como lo es el DAIP así como el nuevo enfoque que se desprende del llamado gobierno abierto y sus implicaciones en la normatividad del Órgano Garante.

En este capítulo se tiene por objeto identificar y analizar de manera concisa, lo que se ha investigado en materia de DAIP, lo cual resulta indispensable para la dirección que tomará esta investigación doctoral. De esta forma, se puede entender como diversos estudios han abordado el tema, con que profundidad e incluso que tendencias han desarrollado y cuales han sido sus hallazgos y conclusiones. Al lograr lo anterior, se podrá visualizar y describir cuales son los avances más destacados que ha propiciado la investigación de esta campo del conocimiento del derecho en el estudio del DAIP.

En concordancia con lo anterior, se pueden identificar en este capítulo dos grandes apartados uno vinculado al DAIP y otro bajo la evolución del DAIP en perspectiva del gobierno abierto. Esto con el propósito de descubrir nuevas dimensiones en cuanto a las funciones y competencias del OGTAIP.

A esta labor de consulta de trabajos de investigación previamente existentes, se le puede describir como el estado del arte del DAIP; en el desarrollo de este apartado, se ha decidido trabajar en dos grandes etapas: la primera de ellas relativa a la búsqueda, identificación, selección y clasificación de las fuentes de información que constituyen el estado del arte del DAIP; y la segunda consistente en el análisis de dichas fuentes, identificando las tendencias más recientes de los estudios preseleccionados, que analizan los alcances de la evolución del DAIP, bajo la perspectiva del concepto de Gobierno Abierto.

La idea principal, se orienta a comprender los problemas, las teorías utilizadas, las metodologías, los resultados y los hallazgos que arrojaron las investigaciones que antecedieron a la presente investigación, con el propósito de encontrar y profundizar en vertientes que aun sean inéditas o poco exploradas, cuyo conocimiento no haya podido ser desentrañado ni

discernido a profundidad desde la concepción del DAIP, para convertirse en una verdadera aportación a la sociedad. El esquema es el que se muestra a continuación en la siguiente figura:

Figura 3.1: Esquema de investigación para analizar las tendencias actuales del desarrollo del DAIP, desde el Estado del Arte



Fuente: Elaboración propia

Para la construcción de esta herramienta de investigación, se han buscado y encontrado diversos estudios especializados en el campo del DAIP, algunos de ellos referenciados en los capítulos anteriores de esta tesis y otros más que se aproximan a las nuevas tendencias del DAIP, particularmente incursionando en el concepto y la perspectiva del Gobierno Abierto.

3.2. Los estudios seleccionados

El estado del arte permite conocer el grado más avanzado de conocimiento de un tema. Para desarrollarlo adecuadamente dentro de esta investigación, cabe puntualizar que se puede hacer una primera clasificación de los temas seleccionados en internacionales y nacionales, sin embargo, delimitarlo conceptualmente, funciona apropiadamente dividir su presentación bajo dos temáticas generales: una orientada a la perspectiva del análisis tradicional del desarrollo DAIP; y otra orientada hacia la evolución del DAIP, bajo la perspectiva del concepto de Gobierno Abierto.

Bajo esta tesitura, se han seleccionado 15 estudios: los primeros 6 pueden identificarse con el análisis tradicional del desarrollo del DAIP, destacando al último de ellos dentro de esta

clasificación, con el desarrollo del concepto de Gobierno Abierto, pero dentro del desarrollo del DAIP (tabla 3.1).

Tabla 3.1. Análisis tradicional del desarrollo del DAIP

NO.	NOMBRE DEL ESTUDIO SELECCIONADO	AÑO
1	La agenda de gobierno: LFTAIPG, por Jaime Martínez Bowness	2006
2	Estudio especial sobre el DAIP: Relatoría especial para la libertad de expresión, elaborado por la Comisión Interamericana de derechos humanos y la Organización de los Estados Americanos.	2007
3	Métrica de la Transparencia 2010, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica.	2010
4	Los garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México: estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del consejo para la transparencia y el instituto federal de acceso a la información y protección de datos (avances, oportunidades y buenas prácticas)	2013
5	Métrica de la Transparencia 2014, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica.	2014
6	Métrica del Gobierno Abierto 2017- Reporte de resultados elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica.	2017

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la presentación de los 9 estudios restantes, se pueden identificar más orientados hacia la evolución del DAIP, bajo la nueva perspectiva del Gobierno Abierto, siendo este uno de los campos más novedosos de incursión de los OGTAIP (tabla 3.2).

Tabla 3.2. Evolución del DAIP bajo la perspectiva del Gobierno Abierto

NO.	NOMBRE DEL ESTUDIO SELECCIONADO	AÑO
7	Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, del Banco Interamericano de Desarrollo.	2012
8	Las promesas del Gobierno Abierto.	2013
9	La larga marcha del Gobierno Abierto: teoría, medición y futuro, INAP.	2013
10	Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, OEA.	2013
11	¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe.	2014
12	Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto, de la Universidad Externado de Colombia.	2014
13	Gobierno Abierto: el valor social de la información pública, UNAM.	2014
14	Modelos de implementación del Gobierno Abierto en México, UNAM.	2016
15	Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe.	2017

Fuente: Elaboración propia

3.2.1. La agenda de gobierno: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por Jaime Martínez Bowness (2006)

1) Problemas planteados.

El asunto de la LFTAIPG, tiene una relevancia socio-política y una especial complejidad en su evolución y/o en su propio contenido técnico. Por un lado, tanto la

relevancia socio-política como la complejidad o “tecnicidad” del asunto motivaría que una extensa variedad de actores se involucrasen en él, poniendo así de relieve la contribución y alcance de los diferentes policy actors que en dicho documento se estudian.

El caso que se presenta y examina en esa investigación sirve como campo de práctica para los conceptos que se proponen. Su función es poner a las vertientes, subsistemas, modelos y ciclos de atención a prueba en el contexto del sistema político mexicano y demostrar su utilidad más allá de las conclusiones particulares. Se pretende convencer a quien lo revisa del potencial analítico de esos conceptos. En ese sentido, la LFTAIPG es un pretexto para exhibir con alguna elocuencia los conceptos y modelos que motivaron dicho estudio.

2) Teoría utilizada

Sobre la teoría, se comienza con el modelo “de las tres vertientes” (the three streams model) de John W. Kingdon, catedrático de la Universidad de Michigan que saltó a la fama precisamente con este modelo. Le sigue la “escuela” de los subsistemas, clasificación que engloba aquellos conceptos que rompen con el análisis de políticas limitado a actores tradicionales como los partidos políticos, la burocracia o las cámaras legislativas, y en cambio enfatizan la interacción de esos mismos actores con otros menos convencionales. En este rubro entran los “triángulos de hierro” o “subgobiernos”, las “redes de asuntos” (issue networks), las “redes de políticas” (policy networks), “comunidades epistémicas” y otras categorías, todas las cuales tienen en común la inclusión de actores novedosos dentro del análisis político: expertos e intelectuales, organizaciones de la sociedad civil, grupos de presión, cámaras empresariales, universidades y think tanks.

Se recurre posteriormente a Roger W. Cobb, profesor de la Universidad de Brown y autor seminal sobre la formación de las agendas social y de gobierno, cuya contribución teórica incluye la confección de tres modelos para la promoción de proyectos, así como la identificación de las estrategias concretas que se ejercen en cada uno de esos modelos; la relación entre la imagen o definición de un proyecto y su “ruta de implementación” (concepto fácilmente vinculable con los subgobiernos que se señalan más arriba); el rol de los actores excluidos de una “ruta de implementación” en la crítica hacia esta última; y la posible existencia de un umbral temporal para la colocación de los temas en la agenda deseada. Este último concepto evoca, a su vez, la teoría de los “ciclos de atención” propuesta por Anthony Downs, autor del clásico *An Economic Theory of Democracy* (1957).

La plataforma teórica es finalmente consolidada a través del análisis de la naturaleza o atributos de los temas. Aquí se tienen como autores básicos a Harold G. Zucker y Barbara Nelson, decana, esta última, de la escuela de políticas públicas de la Universidad de California en Los Ángeles. Las contribuciones de ambos autores son aderezadas por la introspección de John R. Zaller sobre la polarización de la opinión pública en poblaciones sofisticadas.

3) *Metodología*

Para la elaboración de este estudio de caso, se utiliza una herramienta analítica con la que se intenta no sólo contrarrestar la ausencia de encuestas de opinión, sino sondear también el tipo e intensidad de la cobertura periodística que el tema de la LFTAIPG fue recibiendo durante varios años en los tres principales diarios del país: Reforma, El Universal y La Jornada. Los análisis de contenido de estos tres diarios permiten diagramar, así pues, la evolución mediática del tema tanto en la frecuencia como en el contenido de sus menciones. A través de los mapas mediáticos generados en dichos análisis es más sencillo identificar ciclos de atención, comparar la intensidad de la cobertura de distintos temas, percibir tendencias en el tratamiento mediático de estos últimos —si, por ejemplo, la cobertura “negativa” de un asunto va a la alza o en qué proporción la frecuencia de la cobertura “positiva” supera a la “neutral”—, cuantificar posibles sesgos editoriales —la proclividad de los artículos de opinión en La Jornada por criticar las acciones del gobierno federal en materia de derechos indígenas en comparación con los otros diarios— y comprobar la proporción de artículos editoriales (es decir, el interés de los columnistas) que prevaleció en el asunto.

Los análisis de contenido no están basados, por supuesto, en una recopilación de todas las menciones aparecidas sobre un tema en los tres diarios. Por razones logísticas fue necesario emplear una muestra durante un lapso determinado, mismo que en los tres casos de estudio arranca en enero de 1997 y termina en junio de 2003. Las características de la muestra —que condujo a la lectura de 1,500 diarios, de los cuales quedaron finalmente registrados cerca de 800 textos periodísticos— se encuentran explicitadas en el capítulo de planeamiento y delimitación del problema de esta investigación. Asimismo, fue analíticamente importante catalogar el tratamiento de las menciones —el contenido propio del texto o de las citas que el texto reproduce—, las cuales fueron tipificadas como “positivas” cuando su carácter fue mayoritariamente laudatorio hacia (a) la postura del gobierno federal ante el tema en cuestión o (b) el proyecto o la iniciativa siendo impulsada por el gobierno federal; “negativas” cuando su contenido fue mayoritariamente crítico o escéptico respecto a (a) ó (b); o “neutral”, cuando el asunto no fue enjuiciado por o dentro del texto, cuando el contenido de éste fue

equilibradamente positivo y negativo, o cuando la pieza periodística se centró más bien en aspectos técnicos del tema a discusión (sin, de nuevo, enjuiciar la deseabilidad o viabilidad general de este último).

4) Resultados y hallazgos.

El caso de la LFTAIPG resultó relevante en virtud de su éxito político-legislativo, en base los siguientes hallazgos:

- Como pocos temas, el derecho a la información gozó de principio a fin —como se evidencia en los análisis de contenido de los diarios Reforma, El Universal y La Jornada— de una notable popularidad.
- No obstante, el análisis minucioso del origen y evolución del tema también revela vicisitudes que, si bien ponen en tela de juicio la pureza química del éxito que obtuvo el proyecto de ley, hacen de él un caso todavía más interesante (Entre esos elementos sobresale la participación de un grupo de periodistas, académicos y empresarios de medios de comunicación que, habiendo conformado una formidable coalición de interés, consiguieron apropiarse del ímpetu gubernamental en torno a la creación de una ley de acceso a la información).
- La aparición del derecho a la información como tema de política pública y su posterior evolución se apegan al modelo de las tres vertientes. La noción kingdoniana de las “ventanas de oportunidad” ofrece elementos interpretativos importantes en torno al surgimiento del tema tras las elecciones federales de 2000 y, contrario sensu, ayuda a explicar por qué el asunto no afloró como una iniciativa viable o consistente durante los últimos años de la administración del presidente Ernesto Zedillo.
- El valor analítico de las tres vertientes, sin embargo, no se queda ahí: la interacción entre problemas, ideas e incentivos políticos sigue ofreciendo claves para el análisis de la evolución del tema del acceso a la información cuando ésta ya ha sido formulado como una, y posteriormente otra, iniciativa de ley (el aislamiento del proyecto gubernamental respecto de los especialistas sobre el derecho a la información priva a aquél del apoyo técnico de la comunidad nacional de cognoscenti, situación que deviene tanto más crítica cuando los expertos forman su propio grupo de interés e impulsan un proyecto rival).

- En términos de Kingdon, la convergencia de las tres corrientes hizo posible el posicionamiento del acceso a la información en la agenda de gobierno de la nueva administración federal, pero su posterior desarticulación —fomentada por el propio gobierno— provocó que el proyecto del Ejecutivo careciese de legitimidad técnica y, eventualmente, de apoyos políticos suficientes. Las tres vertientes coincidirían, ya no en el seno del gobierno federal, sino alrededor del así llamado “Grupo Oaxaca”, sellando en buena medida el destino del proyecto oficial.
- Por último, el tenor de los textos periodísticos es finalmente tan variado, complejo o sutil como lo es el propio lenguaje y estilos al alcance de los periodistas y autores de artículos de opinión. Encontrar una vara que permita medir todo tipo de menciones sin dejar espacio a dudas o interpretaciones ad hoc por parte del analista es difícil, pero no imposible. Esta dificultad abreva en buena medida de que el objeto de referencia de las menciones cambia a lo largo del tiempo: en un primer momento, la opinión reflejada en los textos podrá versar sobre la necesidad —en lo general— de crear una cierta ley, pero una vez que el debate avanza y se centra en diferentes proyectos específicos, ese consenso inicial puede cambiar. O peor aún: un mismo texto puede insistir en la importancia de esa misma ley en lo general, pero puede reprobar los proyectos específicos que se han presentado.

3.2.2. Estudio especial sobre el DAIP:

1) Problemas planteados.

La Relatoría para la libertad de expresión efectuó dicho estudio especial con el objetivo principal de analizar el impacto de la sentencia de la CoIDH en el caso Claude Reyes y otros vs Chile, relacionado con el DAIP que se encuentra en poder del Estado a solicitud de una persona. Dicha demanda culminó con la sentencia que el referido Tribunal emitió el 19 de septiembre de 2006, en la cual reconoció el DAIP en poder del Estado como derecho humano.¹⁹⁹

2) Teoría utilizada

El marco teórico de este estudio especial está relacionado con el reconocimiento del DAIP en poder del Estado como un derecho humano protegido por el derecho internacional, y tiene un fuerte impulso con la emisión de la sentencia en el caso Claude Reyes y otros. Por

¹⁹⁹ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros. Serie C No. 151, Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

primera vez un tribunal internacional señala que el DAIP es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión. Esta evolución jurisprudencial se realiza a partir de un análisis comparado de los antecedentes regionales e internacionales en la materia.

3) Metodología

La metodología empleada por el estudio en referencia, es documental, planteando el análisis de las consideraciones de la Corte Interamericana en torno al contenido y alcance del DAIP en poder del Estado. De ella se desprenden una serie de elementos y características que se transforman en verdaderos estándares internacionales a tomar en cuenta por los Estados para garantizar el goce efectivo de dicho derecho.

4) Resultados y hallazgos.

La Relatoría Especial para la libertad de expresión, reconoce ciertos avances que coadyuvan a que los Estados miembros de la OEA puedan seguir progresando en el desarrollo tanto de legislación como de prácticas estatales para garantizar debidamente el derecho de las personas de acceder a la información en poder del Estado, y de esta manera erradicar el secretismo con el que las instituciones se manejan. Entre estos avances se mencionan los siguientes:

- La doctrina internacional ha logrado consagrar el DAIP como un derecho humano fundamental, contenido dentro del derecho a la libertad de expresión.
- Se ha reconocido la existencia de posibles excepciones al DAIP, que encuentran su fundamento jurídico en el artículo 13.2 de la CADH, en base al cual los Estados deben adecuar sus normativas y prácticas internas (éstas deberán ser: a. establecida por ley; b. perseguir un fin legítimo; c. necesarias en una sociedad democrática; d. escrita y debidamente motivada; y e. temporal y/o condicionada)
- Algunos de los Estados Miembros de la OEA han logrado avances sustanciales en la elaboración y sanción de leyes que garantizan el DAIP y en la implementación de prácticas para hacerlo efectivo.
- Los Estados miembros deben demostrar mayor voluntad política para empeñarse en la enmienda de su legislación, así como la asignación de recursos para su implementación a efectos de garantizar que sus sociedades gocen plenamente de la libertad de expresión e información.

3.2.3. Métrica de la Transparencia 2010, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica

1) Problemas planteados.

La métrica de la transparencia 2010, busca realizar una investigación que dé cuenta del estado que guarda la transparencia y el acceso a la información en todo el país (31 estados, D.F. y federación en los tres órdenes de gobierno) debido a que no existe una metodología que sea aceptada generalmente y se carece de instrumentos estandarizados para observar y medir los cambios.

2) Teoría utilizada

Se introducen conceptos para evaluar la calidad normativa a la luz de la reforma constitucional de 2007 y los preceptos del Código de buenas prácticas elaborado por la Conferencia mexicana de acceso a la información pública, el IFAI, la UNAM y el CIDE.

3) Metodología

Para la metodología de la métrica de la transparencia, se utiliza una evaluación cualitativa mediante dos estándares relacionados (los principios del artículo 6 constitucional y el código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia. Dicha evaluación mide 12 dimensiones en cada ley (principios, sujetos obligados, información pública de oficio, información reservada, información confidencial, datos personales, archivos, OGTAIP, diseño institucional, procedimiento de acceso, recurso de revisión, responsabilidades y sanciones.

Cada dimensión tiene una o varias subcategorías con pesos específicos. Cada subcategoría está integrada por un conjunto de variables. En total se consideran 132 variables. A cada dimensión se le asigna uno de tres niveles de importancia que en total suma 100. Cada variable se califica con 1 o 0 con base en una serie de criterios explícitos.

4) Resultados y hallazgos.

- Se constató un avance importante en la calidad de la legislación y en la existencia de capacidades institucionales que permiten afirmar que existen portales, se da respuesta a las solicitudes y existen OGTAIP con autonomía razonable en prácticamente todo el país.

- Se encontraron importantes asimetrías en materia de calidad normativa, calidad de portales, procedimientos de acceso (tiempo, calidad, mecanismos, pago), capacidad institucional, carga de trabajo (número de sujetos obligados y número de solicitudes), presupuesto y tipo de sujeto.
- Se identificaron importantes ventanas de oportunidad para mejorar sustantivamente: mecanismos de acceso, calidad de la información, orientación de los portales, visión y profesionalización de los responsables y uso del DAIP.
- Se permitió identificar esquemáticamente tres grandes elementos de este sistema: las normas que regulan la interacción entre los actores, los actores mismos que podían distinguirse a su vez entre los actores “oferentes” de información y los actores “demandantes” de la misma. El primer grupo está compuesto por los sujetos obligados por la norma y por los actores vigilantes de la norma. El segundo grupo está conformado por todos los mexicanos que son los destinatarios de la norma que ha reconocido el DAIP que es de interés público.
- Se identificó un conjunto de buenas prácticas y de áreas de oportunidad, así como algunos problemas y resistencias en el derecho al acceso ciudadano a la información pública.
- La Métrica 2010 concluyó que en México existe una amplia heterogeneidad en el desempeño de las dependencias públicas, en los tres ámbitos de gobierno en cuanto al cumplimiento de sus responsabilidades en materia de acceso a la información pública. Además, el ejercicio documentó asimetrías en el marco legal y el funcionamiento de los sistemas de transparencia entre las entidades federativas y el ámbito federal, entre los tipos de oficina pública, el ámbito de gobierno y el poder al que pertenecen; y determinó que el reto más relevante de la transparencia radicaba en la calidad de la información proporcionada a la ciudadanía.
- Con estos hallazgos, la Métrica 2010 confirmó la premisa del estudio: el marco normativo es fundamental para el efectivo ejercicio del DAIP, pero no es suficiente. Las prácticas, los instrumentos, los procesos y las instituciones encargadas de garantizar este derecho también son vitales para el

funcionamiento eficiente de los sistemas de transparencia. Y ello incluye las decisiones, las rutinas, los comportamientos y el compromiso de los funcionarios. En otras palabras, el desempeño eficiente de un sistema de acceso a la información pública depende, en gran medida, de la articulación e interacción oportuna de todos sus componentes.

3.2.4. Los garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México

1) Problemas planteados.

Este trabajo aborda el análisis de las políticas de transparencia y acceso a la información pública en Chile y México, centrándose en la organización, gestión interna y operación de los organismos que garantizan y promueven el ejercicio de estos derechos en ambos países: el Consejo para la Transparencia (CPLT) y el IFAI. El propósito del estudio es entender las diferencias y similitudes entre ambos organismos e identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas, avances y desafíos comunes en estos ámbitos.

2) Teoría utilizada

La teoría en que se apoya este estudio especializado, retomó el cotejo de documentación de ambos organismos, legislación relevante, literatura especializada, reportes de distintas organizaciones, y noticias de prensa, entre otras fuentes. El propósito se situó en el análisis de la organización, gestión interna y operación de ambos OGTAIP dentro del marco normativo e institucional de la transparencia y el acceso a la información en sus países respectivos.

Además se describe la evolución de la estructura administrativa de ambos OGTAIP y analiza su modelo de gestión. Se estudian asimismo aspectos esenciales de la capacidad institucional y del funcionamiento de ambos órganos rectores, como son el presupuesto, la gestión de recursos humanos y la comunicación interna y externa. También se aborda el diseño y desarrollo de indicadores de gestión y de resultados por parte de ambos OGTAIP, así como el uso de tecnologías de información y comunicación para promover una implementación eficaz de la transparencia y el acceso a la información en ambos países.

3) Metodología

La metodología que se utilizó fue documental, recogiendo y sistematizando los resultados de un programa piloto de intercambio de conocimiento y experiencias entre ambos

OGTAIP, apoyado por el Instituto del Banco Mundial, llevado a cabo entre 2010 y 2012. La información fue recopilada por medio de un cuestionario contestado por las áreas técnicas correspondientes de cada organismo.

Además, se incorporó información presentada en una serie de videoconferencias realizadas entre diciembre del 2010 y marzo del 2011 como parte de este intercambio, así como en el curso de un taller de trabajo presencial (Santiago de Chile, abril del 2011) en el que participó personal de ambos organismos y en el cual se discutió cada uno de los temas, así como la estructura y desarrollo de este documento.

4) Resultados y hallazgos.

El proceso de intercambio de conocimiento entre el CPLT y el IFAI ha generado valiosas lecciones, entre las que destacan:

- La actuación de los OGTAIP de transparencia y acceso a la información ha logrado posicionarlos como piezas fundamentales del sistema de rendición de cuentas, desempeñando un papel decisivo como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos.
- Los OGTAIP tienen que ser suficientemente independientes para cumplir con sus funciones de manera efectiva pero, al mismo tiempo, requieren de otras instituciones y organismos para lograr un impacto significativo y duradero y, por lo tanto, deben fortalecer sus relaciones de colaboración con otros actores.
- La existencia de los OGTAIP no garantiza su efectividad que requiere -- además de su autonomía e independencia y de un entorno de colaboración con otras instituciones-- del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, organizacionales y administrativas para el cumplimiento efectivo de sus funciones.
- Los OGTAIP de transparencia y acceso a la información están en transición para consolidarse institucionalmente y definir su papel respecto a la protección de datos personales y otras áreas emergentes, como es el caso del gobierno abierto.
- La efectividad de los OGTAIP de transparencia y acceso a la información depende, tanto de sus capacidades técnicas como también del contexto institucional en el que operan, ya que los OGTAIP están inmersos en culturas

regulatorias y de control específicas, así como en las tradiciones de la administración pública particulares de sus países respectivos.

- Distintos modelos o tipos de OGTAIP, adecuados a sus respectivos contextos y con suficiente autonomía y capacidades institucionales, pueden ser igualmente exitosos en términos de sus resultados e impacto.
- Las capacidades institucionales de los LGTAIP no dependen únicamente de un marco normativo completo y de la eficacia de sus órganos resolutorios, sino que éstos deben complementarse con una organización y gestión interna eficaces, con personal capacitado y profesional, capacidad de coordinación, un presupuesto adecuado al cumplimiento de sus funciones, herramientas técnicas y tecnológicas que faciliten la administración y difusión de información, y políticas de comunicación adecuadas, entre otras características.
- Debe privilegiarse el aprendizaje y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los OGTAIP desde la experiencia de otros organismos, así como la puesta en práctica de estrategias y herramientas adecuadas a cada caso particular, con el fin de lograr reformas graduales que permitan avanzar hacia una mayor transparencia de las instituciones públicas.
- Los OGTAIP requieren flexibilidad, innovación y liderazgo en su gestión y operación para adaptarse a los cambios y así consolidarse y fortalecer su impacto.

3.2.5. Métrica de la Transparencia 2014, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica.

1) Problemas planteados.

La Métrica 2014 evalúa de manera integral a los sistemas de transparencia y de acceso a la información pública de las entidades federativas y de la federación luego de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014. Asimismo, analiza detalladamente a las dependencias públicas de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), a través de 5 dimensiones:

- Dimensión de normatividad.
- Dimensión de información pública de oficio.
- Dimensión de usuario simulado.

- Dimensión de capacidades institucionales de los OGTAIP.
- Dimensión de sujeto obligado.

2) *Teoría utilizada*

De 2010 a la fecha, han ocurrido importantes transformaciones en el universo legislativo que estructura el sistema de transparencia. El más sobresaliente de todos, sin duda alguna, es la reforma constitucional publicada en febrero de 2014 que entre sus características más relevantes se encuentran el haber proporcionado autonomía plena al IFAI transformándose en INAI, y mandar a todos los congresos estatales a que las normas locales permitan un perfil homogéneo para todos los OGTAIP del país, en particular, que todos los organismos garantes sean autónomos, especializados, imparciales y colegiados.

3) *Metodología*

Al igual que en la medición de 2010, la Métrica 2014 realiza un análisis cualitativo para examinar la normatividad aplicable (legislación en las materias de acceso a la información y de protección de datos personales), los actores involucrados en los sistemas (OGTAIP y sujetos obligados), y los procesos y recursos humanos, materiales y financieros. La interpretación de los datos facilitó una categorización de la información en variables cuantitativas que se normalizaron para generar cinco subíndices y un índice global con un rango de 0 a 1, donde uno siempre representa la situación idónea.

De este modo, la Métrica 2014 comprende un análisis minucioso de los diversos marcos normativos que regulan los sistemas de transparencia. También incluye la revisión de los portales institucionales de internet de las dependencias públicas para valorar la información pública de oficio presentada por los sujetos obligados. Además, involucra la formulación de solicitudes de información para conocer la calidad y la celeridad de las respuestas entregadas a la ciudadanía. Asimismo, abarca la elaboración de cuestionarios para conocer las capacidades de los OGTAIP, y la realización de entrevistas a profundidad con los actores clave que procesan y gestionan las solicitudes de información.

El diseño metodológico de la Métrica 2014 y las bases de datos generadas permiten hacer comparaciones entre entidades federativas, municipios, sujetos obligados (incluidas las unidades de acceso) y OGTAIP. De esta forma, el usuario podrá realizar desde comparaciones puntuales de ciertas instituciones hasta análisis con datos agregados a nivel nacional. Por otra parte, la metodología explica en detalle cómo se construyó el valor de cada dimensión por cada sujeto obligado analizado. Esta información permite identificar áreas de oportunidad y

de mejora para incrementar la eficiencia de las políticas de transparencia y de acceso a la información pública en cada dimensión de análisis. Por tal motivo, la Métrica 2014 no debe entenderse como una jerarquización general, sino como un análisis integral de los distintos componentes de los sistemas de transparencia, los cuales deben comprenderse en conjunto.

4) Resultados y hallazgos.

La métrica de la transparencia 2014, reportó hallazgos en las 5 dimensiones que evalúan sus alcances:

- **Dimensión de normatividad:** Se encontró cierta dispersión en las leyes y en los ordenamientos que regulan la política de transparencia y de acceso a la información pública. En general, se observa una multiplicidad de ordenamientos que aumentan los costos de acceso para los ciudadanos. Esta diversidad puede aletargar los procesos de acceso y prevenir que la publicidad de la información pública sea máxima. Por otra parte, existe un bajo reconocimiento del mandato de los sujetos obligados para documentar todos y cada uno de sus actos de autoridad.
- **Dimensión de información pública de oficio:** El estudio de la dimensión de información pública de oficio arrojó un promedio nacional alto. Esto indica que muchos sujetos obligados se han apegado a los ordenamientos legales. En esta dimensión, también se encontró un avance en la publicación de información relacionada con indicadores: 22 entidades los reportan como información pública de oficio (IPO). Sin embargo, es preciso señalar que los contenidos de los indicadores varían de manera considerable.
- **Dimensión de usuario simulado:** El análisis de esta dimensión ratificó el hecho de que, en materia de acceso a la información pública, existe un sistema de funcionamiento a nivel nacional que proporciona un acceso razonable a la información gubernamental. Entre los hallazgos más relevantes, está que la gran mayoría de los sujetos obligados analizados cuenta con un sistema de presentación y de respuesta de solicitudes en línea que facilita el requerimiento de solicitudes. Sin embargo, la heterogeneidad de estos sistemas incrementa la curva de aprendizaje para el ejercicio pleno del DAIP entre sujetos obligados y/o entidades.
- **Dimensión de capacidades institucionales de los OGTAIP:** Esta dimensión estudia las capacidades y las condiciones de los OGTAIP, pero no se presentan

indicadores de su desempeño. El objetivo de este análisis fue proveer información sistematizada que permita identificar fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad de los OGTAIP. Entre los hallazgos más relevantes, se resalta que los OGTAIP cuentan con autonomía y con garantías reconocidas constitucionalmente. No obstante, es fundamental responder a estas garantías con mecanismos efectivos de rendición de cuentas que vayan más allá de la presentación de informes a los Congresos locales y federal. En términos de remuneración a los comisionados, los datos indican que el nivel de salarios percibido obliga a estos funcionarios a desempeñar sus responsabilidades de tiempo completo. Los resultados del estudio también revelan que los comisionados cuentan con una amplia experiencia en el sector público. Esto puede considerarse buena noticia, pues se trata de personas que conocen el funcionamiento de la administración pública. Este conocimiento podría ayudar a generar lineamientos y precedentes que hagan más propicias y precisas diversas acciones para consolidar un sistema efectivo de transparencia.

- **Dimensión de sujeto obligado:** Finalmente, la dimensión que estudia a los sujetos obligados produjo información sistemática sobre la operación cotidiana de la transparencia que se instrumenta por medio de las Unidades de Acceso (UA). Entre los hallazgos más relevantes, existen varias modalidades de UA en el país. Esta evidencia sugiere que, independientemente de la modalidad, es recomendable contar con una coordinación que permita homologar los criterios y los procesos. Sin dicha coordinación, el ciudadano no podrá obtener la información que requiera fácil y oportunamente. Asimismo, el análisis reveló que la transparencia implica un costo claro y evidente para los sujetos obligados.

3.2.6. Métrica de la Gobierno Abierto 2017- Reporte de resultados elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica.

1) Problemas planteados.

En los últimos 10 años en México se han construido un conjunto de normas, instituciones y mecanismos que ha permitido el Acceso a la información pública que los mismos gobiernos generan y resguardan. Con la introducción del concepto del gobierno abierto se ha complementado la transparencia con la participación ciudadana. La métrica del

gobierno abierto es una especie de diagnóstico inicial que documenta el estado actual del SNT, Acceso a la información pública y Protección de datos personales y de las políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva que lo conforman. Este documento solo muestra una radiografía del punto de partida de la política de gobierno abierto del Estado mexicano.

El instrumento de medición se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana, así como de dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano.

2) Teoría utilizada

Este estudio parte de una definición operacionalizable de gobierno abierto, que considera que fundamentalmente, sostiene que para que un gobierno sea abierto, se requiere que la información que proporciona sea de utilidad para el ciudadano y que los mecanismos de participación ciudadana conduzcan a que los gobernados se involucren en la toma de decisiones públicas.

3) Metodología

El instrumento de medición del gobierno abierto, incluye nueve índices. El Índice general es el Índice de Gobierno Abierto, el cual es el resultado del promedio de los subíndices de gobierno abierto desde la perspectiva gubernamental y de gobierno abierto desde la perspectiva ciudadana. A su vez cada uno de estos índices resulta del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana para cada perspectiva. La medición de cada uno de estos índices y subíndices implicó un análisis de las normas aplicables a los sujetos obligados, la revisión de los portales de internet y un ejercicio de usuario simulado. En mayo de 2016 se inició el levantamiento de la Métrica en una muestra de 908 sujetos obligados que supuso la revisión de 754 portales y el envío de 3, 635 solicitudes de información.

4) Resultados y hallazgos.

Como resultado de la Métrica, se calculó el Índice de Gobierno Abierto, que obtuvo un puntaje de 0.39 (en una escala de 0 a1). Este índice se compone de la medición de la transparencia y de la participación observada desde la perspectiva gubernamental como ciudadana. El índice muestra que la dimensión de transparencia tiene un valor muy superior (0.50) a la de participación (0.28), esto seguramente a los avances en la normatividad, instituciones y mecanismo de transparencia, y no así en los de participación. En términos de transparencia hay un mejor desempeño cuando se analiza desde la perspectiva ciudadana (0.54) que desde la gubernamental (0.46). La métrica evidencia que los gobiernos no suelen contar con mecanismos formales para la participación y solo en muy pocas ocasiones los

ciudadanos tienen algún mecanismo para incidir en la toma de decisiones. Muestra de ello es que solo el 16% de los sujetos obligados a los que se les propuso (para la realización de este estudio) para hacer una propuesta de políticas activo un mecanismo para presentar y discutir la propuesta. También se encontraron valores más altos en los componentes de participación ciudadana (0.33) que en el de participación del gobierno (0.23).

Por su parte, en el análisis del gobierno abierto en los Estados refleja un desempeño promedio deficiente generalizado. Esto significa que los ciudadanos en las entidades federativas, tiene un camino más difícil para obtener información útil sobre sus gobiernos y abrirse un espacio de participación mediante el cual pueda incidir en la toma de decisiones.

Son ocho los hallazgos principales de la Métrica 2017:

1. Los gobiernos han institucionalizado e internalizado la transparencia no así la participación.
2. Persisten prácticas de opacidad que obstaculizan el DAIP.
3. Los canales que tiene el gobierno para incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones (PG) son mínimos, dispersos y pocos eficaces.
4. La política de gobierno abierto parte de un piso mínimo que funciona razonablemente bien. Los ciudadanos pueden obtener información básica para tomar decisiones sobre su vida cotidiana.
5. Los nuevos sujetos obligados deben cerrar una brecha muy amplia frente a los demás sujetos obligados.
6. Los municipios son gobiernos menos opacos y tienen mejores mecanismo de participación que los Estados.
7. La mayoría de los sujetos obligados cuentan con portales de internet pero estos no cubren aun las obligaciones de transparencia legales ni contienen información orientada al ciudadano.
8. El SNT enfrenta una agenda compleja, diferenciada y con disyuntivas.

3.2.7. Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y desafíos

1) Problemas planteados.

El problema que se plantea en este libro, parte del hecho de que en los países de América Latina y el Caribe (ALC) las políticas de transparencia focalizada no siempre se originan en el marco de los poderes legislativos o por iniciativa de los órganos de la administración pública. De este modo, la sociedad civil organizada, y en particular los medios

de comunicación, desempeñan un rol central en instalar la importancia de la transparencia en la agenda pública y, a su vez, concientizar a los ciudadanos y representantes del sector privado acerca de cómo el uso de la información pública puede ayudar a la toma de decisiones.

2) Teoría utilizada

La teoría utilizada en esta obra se desprende, fundamentalmente, de la NGP y de políticas públicas, disciplinas que le dan importancia al creciente empoderamiento y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público. Paralelamente, las teorías de las nuevas TIC, que por cierto, ha abierto canales importantes para entender la transparencia como herramienta de política pública, también se integran a esta obra colectiva. Estos componentes teóricos se relacionan con el llamado Gobierno Abierto. De las valiosas experiencias que se encuentra en este libro, llevadas a cabo en seis países de la región, se desprende temas de políticas públicas y de gestión como la asignación de los subsidios al sector privado, el control y monitoreo del gasto público, la transparencia en las industrias extractivas, el lavado de dinero, la asignación de créditos para la vivienda, y la transparencia en proyectos de infraestructura. En temas de transparencia, en esta publicación se dan algunas ideas de qué es, lo que se ha ido aprendiendo tras la implementación de políticas de transparencia focalizada en los países latinoamericanos.

3) Metodología

En esta obra colectiva se presenta un marco conceptual y recoge diferentes experiencias y lecciones aprendidas en el diseño e implementación de políticas de transparencia focalizada y Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. La obra se organiza en tres cuatro secciones - La primera analiza las dinámicas y retos de la implementación de políticas de transparencia focalizada y Gobierno Abierto en la región. La segunda presenta seis experiencias que describen el diseño e implementación de políticas de transparencia focalizada en distintos sectores, como: subsidios al sector privado en Argentina, monitoreo del gasto público en Brasil, transparencia en hipotecas en Colombia, industrias extractivas en Ecuador, integridad financiera en Guatemala, e infraestructura en Chile. La última sección, concluye con una descripción sobre los retos y oportunidades de la agenda de transparencia y Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe.

4) Resultados y hallazgos.

Entre los principales resultados y hallazgos se establece que:

- El Gobierno Abierto es un concepto que puede y debe ser utilizado para inspirar la modernización del sector público en América Latina y el Caribe. Es necesario entender al Gobierno Abierto constituye una plataforma para repensar el rol del Estado con un enfoque pro ciudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado.
- Si se considera la dimensión que tienen los subsidios en el marco de las economías de los países de América Latina y el Caribe, la transparencia es importante para asegurar criterios de eficiencia y equidad en su otorgamiento (este es, por ejemplo, el caso de Argentina). Cuando las entidades públicas encargadas de divulgar esta información no realizan esta tarea de manera que posibilite la acción de los ciudadanos, la sociedad civil ocupa un rol central en generar la información y divulgarla.
- Los organismos de control interno, como lo demuestra el caso de la Contraloría General del Gobierno Federal de Brasil, pueden utilizar las políticas de transparencia focalizada para identificar indicios de irregularidades, y pueden influenciar la adopción por parte de los funcionarios públicos de nuevas prácticas en favor de la transparencia y la integridad.
- La escasa accesibilidad, la elevada complejidad técnica y la dispersión de la información del sector petrolero dificultan la gobernanza y la toma de decisiones en este sector, lo cual tiene un impacto en la eficiencia y un costo económico elevado para los países. La sociedad civil ocupa un rol central en el diseño y la implementación de estándares mínimos de transparencia integrales y participativos, (este es, por ejemplo, el caso de Ecuador).
- Las políticas de transparencia focalizada constituyen un instrumento fundamental para prevenir y sancionar el lavado de activos. Como lo indica el caso de Guatemala, estas políticas tienen que estar centradas en los incentivos y las capacidades (muchas veces divergentes) de los actores principales del sistema antilavado.
- La construcción de viviendas y la asignación de créditos con tasas de interés muy bajas, inexistentes o subsidiadas por el Estado, están acompañadas de oportunidades para la discrecionalidad. Las políticas de transparencia focalizada,

como es el caso en Colombia, pueden desempeñar un rol central en garantizar que exista información para conocer los beneficiarios y los criterios a partir de los cuales fueron tomadas las decisiones en este sector. La creación de unidades fiscalizadoras altamente especializadas e institucionalmente fuertes puede mejorar la transparencia en el sector de infraestructura, como lo demuestra el caso de Chile. La definición de metas específicas de cumplimiento en los instrumentos gubernamentales de evaluación del desempeño y de control de la gestión puede ayudar a garantizar la sostenibilidad de políticas a favor de la transparencia.

3.2.8. Las promesas del Gobierno Abierto, 2013

1) Problemas planteados.

El problema planteado está directamente relacionado con el *Open government* y el *Open data*. Se pretende realizar un estado del arte que impulse el debate académico, sirva como base y orientación de los tomadores de decisiones gubernamentales e impulse la promoción y la participación de los ciudadanos. Se plantea claramente que el concepto de gobierno abierto se encuentra en pleno proceso de construcción. Se pretende que en el texto se identifiquen preguntas y se encuentren posibles soluciones. Todo esto a partir de la pregunta fundamental de que es el gobierno abierto.

2) Teoría utilizada

La teoría utilizada por los autores de esta obra, los cuales pertenecen a la academia, son servidores públicos o son integrantes de la sociedad civil- está vinculada con la administración o la gestión pública. Pretendiendo construir el concepto de gobierno abierto se desarrollan los conceptos de transparencia, acceso a la información pública así como la protección datos personales. Se intenta ir más allá de la tradición visión de estos conceptos y construir nuevos espacios de interacción entre el Estado y la sociedad para transformar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se concibe al gobierno abierto desde el institucionalismo discursivo, como un subsistema de las políticas, desde la nueva inteligencia cívica y desde la nueva ciudadanía. En la perspectiva latinoamericana, se concibe al gobierno abierto desde los conceptos de la reforma del Estado y de la gestión pública. Por lo que respecta a los datos personales se pretende explicar su concepto y su utilidad, se aborda sobre una perspectiva de futuro como sería el *open linked data* o lo que sería la re-utilización de datos: todo esto desde la óptica del gobierno abierto. Se destaca en los procesos de la construcción del Gobierno Abierto el papel de las nuevas TIC

3) Metodología

Esta obra colectiva está elaborada por 25 autores que provienen de 7 países iberoamericano cual le da un óptica comparativa y no solo por los distintos países y contextos de los que proceden sino por la actividad que realizan ya sean académicos, servidores públicos activos, consultores e integrantes de la sociedad civil. El perfil de los mismo autores, nos muestra el tipo de aportación para esta compilación de textos, más teórica por parte de los académicos, más de la práctica de los servidores públicos y más ciudadana desde las organizaciones civiles. La metodología utilizada es en la parte teórica la del ensayo y el desarrollo argumentativo; en la parte de experiencia o de práctica de los gobiernos abiertos, se recurre a la documentación, reportes, informes o estadísticas. En algunos casos se hace un diagnóstico y proyecciones planteándose retos y perspectivas.

4) Resultados y hallazgos.

Los resultados y hallazgos en esta obra son: la falta mecanismo internos de evolución para el cumplimiento del plan de acción de los países involucrados en la Alianza del gobierno abierto. Que la sociedad civil participe e impulse políticas institucionalizadas de transparencia proactiva y juegue un papel importante sobre la información que el gobierno deba publica y como deba publicarse para ser más fácilmente utilizable. El buscar el equilibrio entre la transparencia y los bienes jurídicos que justifican la protección de cierta información, la transparencia reconoce límites para preservar otros derechos u objetivos sociales.

A nivel teórico, que detrás del concepto de gobierno abierto existen cuatro teorías: el papel importante de la teorías sobre mejoras regulatorias, las ideas tradicionales de buena gobernanza con un énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas. Las ideas promotoras de la participación ciudadana, y la creencia en la eficacia de la gestión pública cooperativa. Se concluye que la transparencia tiene su antecedentes en la políticas de transparencia, que transparencia y rendición de cuentas no es lo mismo, esta última conlleva una justificación y una sanción, que no se hablará de Gobierno Abierto si no se hubiera producido una revolución tecnológica de las TIC sobre todo internet: que la idea de Gobierno Abierto incorpora además de la transparencia, regulación y colaboración, vías novedosas de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El Gobierno Abierto es una oportunidad para modernizar la gestión pública. Que el gobierno abierto es una nueva forma gobierno que busca ser más transparentes, confiables, participativos y colaborativos en la administración frente al interés público. Que sigue siendo

un gran reto garantizar el acceso a la información y a los servicios hasta alcanzar la verdadera transparencia informativa. Que falta avanzar en transparencia, rendición de cuentas, participación y gestión de recursos. Que en el caso de América Latina hay una experiencia que debe ser tomada en cuenta, que se requiere más empoderamiento de la ciudadanía. Que el Gobierno Abierto la innovación en la gestión pública que aprovecha el potencial de las TIC para interactuar con los ciudadanos. Que en América latina las políticas en términos de publicación proactiva de información y datos (abiertos) son de reciente implementación.

Que lo que respecta a datos abiertos es una política nueva y hay mucho que hacer en términos de oportunidades y de transparencia, emprendimiento, innovación y negocios entre otros. Por lo que son escasas iniciativas como la apertura de datos basadas en *linked data*, o la de una ruta crítica para la construcción de datos abiertos. Que es necesario abandonar la cultura del secreto y cambiar el sistema de comunicación existente entre los gobiernos y la sociedad civil. Que es necesario establecer mecanismos institucionales para superar la resistencia a la publicación de información políticamente sensible. Que en el caso de Uruguay el gobierno abierto forma parte de la agenda digital. Que en caso Europeo hay una clara apuesta para implicar a la sociedad en la generación de los futuros lineamientos digitales.

3.2.9. La larga marcha del Gobierno Abierto: teoría, medición y futuro, INAP 2013.

1) Problemas planteados

El autor plantea la complejidad, la confusión y los saltos que se han dado en la última década de lo que se denomina gobierno abierto, a través de las diferentes teorías desarrolladas al respecto, asimismo nos presente los diversos componentes de este concepto y que son: la gestión pública, el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los servidores públicos. En torno al debate del gobierno abierto se aborda el de un gobierno transparente, el cual, según el autor es un concepto todavía confuso, que se han mezclado con la rendición de cuentas y el Acceso a la información, conceptos paralelos o complementarios. De este modo se plantea el gobierno abierto, sobre todo como un cambio transcendental en la administración pública sobre todo en el aspecto de un gobierno transparente, y no solo como una moda o una tendencia tecnológica y Es este sentido, de cambio en la gestión pública, la investigación pretende contribuir al debate del gobierno abierto a partir de los concepto y los modelos teóricos, que se puedan implementar en todos los niveles de gobierno, pero sobre todo, que se puedan medir. De este modo se presentan

2) Teoría utilizada

La teoría utilizada en el desarrollo de esta investigación proviene en general de las ciencias sociales ya que toma elementos de la Ciencia política, la economía, la gestión pública. Desde la ciencia política se desarrolla una vertiente que se vincula con el nuevo institucionalismo y la legitimidad de los gobiernos a través de la transparencia como acción, debido al cuestionamiento permanente de los ciudadanos a los magros resultados gubernamentales.

Desarrolla conceptos de gobierno transparente, planteando desde un principio que es un concepto todavía confuso y que se vincula con otros conceptos como rendición de cuentas y acceso a la información.

Asimismo se utilizan conceptos de gestión estratégica, como es el valor público, mejora continua, responsabilidad pública, el valor de la información.

3) Metodología

Esta investigación tiene un componente teórico con fuerte respaldo práctico ya que se han evaluado los portales de transparencia, herramienta la que se utilizó para cumplir con la LFTAIPG publicada en el año 2002.

La metodología utilizada en esta obra es de carácter mixto. Por una parte, la parte documental o teoría; y por otra la parte de la praxis o investigación aplicada. En la parte teoría se hace una revisión de la literatura en torno al llamado gobierno abierto, desde conceptos de gobierno transparente, acceso a la información y rendición de cuentas.

En la parte de investigación aplicada se utilizó la metodología de la transparencia en línea, como resultado, se diseñó un modelo basado en siete componentes: Confianza, Valor de la información, Mejora continua, Rendición de cuentas, Calificación de transparencia de dependencias internas, Sistema de búsqueda y Clasificación de la información y Normatividad.

Se muestra la implementación de un modelo de medición de portales de transparencia y su medición por cinco años en los portales estatales de México (2007-2012). Con esta experiencia se puede argumentar que es posible crear un modelo que permita valorar los avances del gobierno abierto y cuya medición pueda indicar qué dirección tomar, cuales son las fortalezas y debilidades que tengan y cómo dirigirse a ella.

Finalmente, se propone un modelo de medición de gobierno abierto para portales web que se integra de cinco componentes (obligaciones legales, datos abiertos, colaboración, coproducción, arreglos institucionales) que forman un modelo circular para mostrar que todos los componentes tienen igual importancia y que no existe una relación causal donde tenga que existir uno previamente del otro.

4) Resultados y hallazgos.

Sus resultados son todavía incipientes, sobre todo, en lo que se refiere al triple papel de los ciudadanos como corresponsable de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, como co-productores de bienes y servicios públicos, y como contralor de los resultados de la acción gubernamental.

Desde el punto de vista del autor, son tres corrientes teóricas las que han construido el concepto de gobierno abierto: 1. La libertad de información; 2. La información como herramienta, y 3. Datos Abiertos (*Open Data*).

En cuanto a lo que se refiere a la libertad de información el autor afirma que: “El gobierno abierto es el resultado de un debate histórico por el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental. El punto central de este debate es precisamente la democracia, puesto que esta libertad de información depende en gran medida de la libertad que le otorgue la democracia”.

La segunda corriente teórica es la que considera a la información gubernamental como una herramienta para la toma de decisiones.

Un tercer camino teórico es el que se refiere a la apertura de los datos como una manera de explicar el gobierno abierto.

De manera general en esta investigación encontramos las siguientes lecciones: La primera lección que nos deja es que un gobierno abierto no podría ocurrir sin la tecnología. La mayoría de las investigaciones, casos de implementación y ejemplos prácticos estudiados hacen mención del uso de la tecnología y en particular de las tecnologías de información y comunicación que se presentan a través de internet.

La segunda lección es que un gobierno transparente no es tan simple, como parece a primera vista.

Una tercera y última lección es que los gobiernos abiertos están ocurriendo en todo el mundo a diferentes niveles de madurez y grados de implementación.

Sobre el concepto de gobierno abierto, se encontraron los siguientes hallazgos teóricos: La primera distinción que debemos hacer es hablar de transparencia y apertura. Desde mi punto de vista, lo primero es lograr la apertura, tanto de los datos como de los procesos. En este sentido el concepto más amplio debe ser la apertura gubernamental que permita observar las distintas formas de transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos.

Esto quiere decir que lo primero es la apertura gubernamental y después la transparencia. Entendida esta como una acción. De este modo, la transparencia es el efecto de la acción.

La propuesta del modelo de las dos puertas que en palabras del autor es en suma: “una guía para entender en qué lado del modelo se encuentra el Departamento, la Secretaría de Estado o el Gobierno Federal en materia de transparencia. ¿En qué puerta está entregando información usted? ¿Acaso no quiere abrir completamente la puerta y dejar “salir” toda la información que produce? Por otro lado, ubica también los procesos de transparencia; al liberar datos, procesos o lineamientos de toma de decisión, estamos realizando actividades de transparencia que conducen hacia una mayor apertura gubernamental, hasta alcanzar un ideal donde los ciudadanos puedan obtener la información que desean sin intermediarios y en tiempo real.”

3.2.10. Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, OEA 2013.

1) Problemas planteados

En este artículo se analiza la filosofía y los supuestos del gobierno abierto desde la perspectiva de un nuevo paradigma de gestión pública. El autor plantea como se ha venido abriendo paso una concepción genérica denominada gobierno abierto a partir de la demanda de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de las políticas públicas, de rendición de cuentas y de responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control de los ciudadanos de los resultados gubernamentales que tiende a convertirse en una “nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión más transparente, participativa y colaborativa entre el Estado y la sociedad”.²⁰⁰ Esta nueva concepción de gobierno abierto ha tenido un impulso notable con el desarrollo de las nuevas tecnologías de

²⁰⁰ Oscar Oszlak, “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, (S/L: OEA, 2013), 4.

Información y la comunicación. Aunque, a decir del autor considera que no es una condición necesaria aunque reconoce su influencia decisiva, en esta nueva tendencia de gobierno. Se plantea que la concepción de gobierno abierto tiene un largo camino que recorrer y que sus características se asemejan a la de *e-government*

2) *Teoría utilizada*

El autor que es un especialista en gestión pública enfoca el tema del gobierno abierto desde la nueva gestión pública. La teoría que utiliza es propia de la Administración pública y la Ciencia política. Ocupando un lugar importante la teoría de las políticas públicas sobre todo en lo que se refiere al control y evaluación de las políticas. Asimismo, el término democracia destaca de manera importante, ya que un gobierno abierto o una gestión gubernamental transparente solo es posible desde esta forma de gobierno. Otro elemento relevante en la elaboración de la teoría de gobierno abierto es el relativo al concepto de poder, la información implica poder. Una parte destacada es la legitimación del poder a través de acciones de transparencia y de acceso a la información en manos del gobierno. Asimismo, el autor desarrolla o destaca de manera prioritaria el papel de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés público. Como protagonistas de una democracia participativa. Otro elemento de la democracia es la información, el autor destaca el énfasis en la información y la responsabilidad gubernamental.

3) *Metodología*

El autor de este trabajo utiliza un enfoque de gestión pública en el desarrollo sobre el gobierno abierto. El método que utiliza es descriptivo- explicativo en cuanto al tratamiento y desarrollo de la temática planteada. En gran parte el autor, no solo describe los supuestos del gobierno abierto sino que da una explicación importante. Es una investigación documental en el sentido que está basada en la teoría desarrollada hasta el momento en temas de gobierno y de gestión pública que lo conducen a exponer los supuestos o como él afirma la filosofía del denominado gobierno abierto. Este trabajo no tiene de fondo una investigación de campo, aunque en ocasiones hace referencia a casos concretos. En una investigación de carácter descriptivo explicativo, sin duda la argumentación y el método deductivo juegan un papel importante. Y no es la excepción en este trabajo analizado.

4) *Resultados y hallazgos.*

Sus resultados son todavía incipientes, sobre todo, en lo que se refiere al triple papel de los ciudadanos como corresponsable de la formulación, implementación y evaluación de

las políticas pública, como co-productores de bienes y servicios públicos, y como contralor de los resultados de la acción gubernamental

El autor establece los supuestos del buen gobierno los cuales son: las tecnologías que posibilitan una comunicación más fluida entre gobernantes y gobernados. Segundo, en la medida en que haya una interacción entre gobierno y sociedad, se puede potenciar la contribución de los ciudadanos en los procesos de gestión. Tercero, la colaboración activa de los ciudadanos en los procesos de gestión puede ser posible en la medida en que se aprovechen los canales participativos, promoviéndose de este modo los componentes deliberativos y participación de la democracia.

Como hallazgo, se caracteriza el proceso decisorio de las administraciones pública de modo particular en América Latina: 1) el predominio de una visión “presentista en la formulación e implementación de políticas públicas; 2) la ignorancia o incluso el desprecio por los efectos colaterales de la *policies*; 3 la preferencia por una “gestión autista”, no dependiendo de otras para llevarla a cabo, Y 4) la ausencia de “responsabilidad” por los resultados y consecuencias de la políticas adoptadas”.

La iniciativa del *open government* señala tres ejes para su concreción: la transparencia, la participación y la colaboración. Se concluye que la participación deber ser organizada, la iniciativas planificadas y monitoreadas.

Como resultado se afirma que la información un insumo crítico en la implementación participativa de políticas propias del Gobierno Abierto.

3.2.11. Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. 2014

1) Problemas planteados.

El problema que se plantea en este documento del Banco Interamericano de Desarrollo consiste analizar los desafíos políticos del modelo llamado gobierno abierto, asimismo, se evalúa los incentivos, barreras y oportunidades con las que debe lidiar la agenda de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe para que sea exitosa y posible. Esto a partir de una revisión bibliográfica, de la evidencia internacional y de un caso específico de co-diseño y co-ejecución de un servicio público a nivel local, este estudio analiza los desafíos políticos de este modelo.

2) Teoría utilizada

La teoría que se desarrolla en este documento sobre el buen gobierno se centra en los ejes conceptuales que se derivan de la ciencia política y la gestión pública. En la construcción de la teoría sobre gobierno abierto se destacan temas de democracia, participación ciudadana, transparencia, colaboración ciudadana. Esto se refleja en la definición que da el autor de gobierno abierto: “Se entenderá como Gobierno Abierto la forma de estructurar la labor de los gobiernos que se erige y se estructura institucionalmente en base a tres pilares: transparencia, participación y colaboración con el fin de mejorar tanto la calidad de la gobernanza como la calidad de los servicios públicos que la ciudadanía genera y recibe”. Este concepto se presenta como un nuevo paradigma de política pública, basada en la revolución digital.

3) Metodología

El estudio se centra en América Latina y el Caribe. En primer término se analiza los desafíos específicos de las estrategias de Gobierno Abierto. Se pone especial atención a los dos últimos pilares de Gobierno Abierto – participación y colaboración. En un segundo momento, se aportan elementos para entender el contexto político en el que se enmarca este debate. En específico, se analizarán algunas tendencias de la institucionalidad política en el mundo y América Latina y el Caribe, así como la emergencia de dos nuevos actores –la tecnología y un nuevo tipo de ciudadanía. Asimismo, se analiza un caso específico a nivel local, y se adentra en las implicancias prácticas de la implementación de políticas participativas y colaborativas. Finalmente, se reflexiona en torno a la actitud que deben incorporar los funcionarios de gobierno para hacer posible las estrategias de Gobierno Abierto. Asimismo, se presentan los desafíos de las políticas del gobierno abierto.

4) Resultados y hallazgos.

De los resultados y hallazgos que se pueden considerar en el documento tenemos que: el Gobierno Abierto cobra vigor y aparece como una llamativa respuesta para orientar la reformulación de los mandatos democráticos. Al mismo tiempo que practica y promueve la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración entre múltiples actores, tanto en la formulación de políticas públicas como en la entrega de servicios.

El gobierno es un cambio de paradigma porque: en cuanto a la participación y la colaboración exige transformar las prácticas públicas al interior de los gobiernos y su interacción con sus comunidades: porque las innovaciones en el Estado dejan de ser unidireccionales y transitan hacia una práctica multidireccional en la formulación y seguimiento de políticas y en la provisión de servicios públicos: implica que con tales cambios

los gobiernos re-estructuran la actual concentración de poder existente en las sociedades debido a que crea una nueva institucionalidad para que otros actores también accedan a gestionar el poder político; impulsa a los gobiernos a promover nuevas prácticas políticas en actores cuyos grados de asociatividad, al menos para el caso regional, son inciertos; y porque el concepto de Gobierno Abierto está lejos de ser conceptual.

El contexto en que se está dando el Gobierno Abierto se vincula con una democracia global estancada, y un diverso grado de madurez de las instituciones en la región, así como la revolución tecnológica. La tecnología por tanto es un actor clave que debe ser considerado al momento de entender el tipo de ciudadanía con la que debe lidiar una reforma de Gobierno Abierto. Asimismo con una sociedad empoderada en busca de nuevos consensos.

En la puesta en práctica a nivel local que nos presenta el documento se puede ahondar al menos dos tensiones que están lejos de estar resueltas: Una primera tensión tiene relación con los beneficios electorales que un enfoque participativo puede tener; La otra tensión se da entre la necesidad de generar políticas y prácticas participativas y la creciente desconfianza hacia instituciones y entre la propia ciudadanía. Finalmente se presentan los desafíos de las políticas del Gobierno Abierto como serían: diseñar una implementación realista, Transitar desde una noción de políticas públicas (*qué hacer*) a otra de gestión pública (*cómo hacerlo y lograrlo*). Los caminos para una agenda compleja pero posible América Latina y el Caribe esta: ante la oportunidad de un cambio de paradigma Político; en el gestionar inteligentemente el cambio de paradigma; en la agenda de Gobierno Abierto es una agenda integral: los tres pilares que lo componen deben estar al centro de las agendas nacionales; gestionar el involucramiento ciudadano; en los caminos institucionales diferenciados que presentan los países en la región deben ser tomados en cuenta.; en el reconocer el rol que la ciudadanía ‘tecnologizada’ y empoderada juega en esta ecuación; en replicar y escalar rápido; en recalibrar los indicadores de éxito político; en el liderazgo; en abrirse a reflexionar estos temas ya es un logro.

3.2.12. Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto, de la Universidad Externado de Colombia, 2014.

1) Problemas planteados.

A partir del *Memorandum on transparency and open Government* firmado por en 2009 por Obama, se declaró la apertura de la Administración pública sin precedente y la creación de un sistema bajo tres principios: Transparencia, participación y colaboración. Se

plantea la confusión y la ambigüedad de lo que se denomina gobierno abierto y en este sentido se pretende fortalecer el marco teórico conceptual. Asimismo, se hace un estudio comparado de la puesta en práctica del gobierno abierto en el mundo, en donde se pueden observar las diferentes pautas y estrategias utilizadas por los gobiernos.

2) Teoría utilizada

La teoría que se desarrolla en esta investigación proviene principalmente del área de la Administración pública versus NGP, se desarrollan conceptos relacionados principalmente con la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la protección de datos personales que son los conceptos claves en los que se construye el llamado Gobierno Abierto. Ocupa un lugar destacado el tema de los ciudadanos como la contraparte importante para la legación de los gobiernos. De manera particular su participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones en la formulación de las políticas públicas. Se propone una definición de gobierno abierto basado en los tres principios ya mencionado: Transparencia, participación y colaboración que se desprenden del *Memorandum on transparency and open Government* ya mencionado. Una parte destacada en la construcción de la teoría sobre el gobierno abierto, que presenta el autor, lo constituyen las llamadas Tecnologías de la Información y del Conocimiento.

3) Metodología

Este documento es una guía de buenas prácticas sobre gobierno abierto, en donde se hace un análisis comparativo de prácticas y estrategias en algunas partes del mundo para sacar conclusiones sobre los ritmos y las tendencias respecto a su puesta en práctica. Se identificó un marco de referencia para crear un mapa mundial tanto cualitativo como cuantitativamente en lo referente al buen gobierno. Se compararon las estrategias identificadas y se sacaron conclusiones sobre los tipos de proyectos puestos en práctica. También se realizan recomendaciones sobre a tener en cuenta en la implementación de esta estrategia.

En este trabajo se utilizó un método cualitativo, el análisis de contenido que implicó el estudio de documentos obtenidos a través de informes, páginas web, prensa, normatividad, presupuestos, indicadores, discursos, o evaluaciones.

4) Resultados y hallazgos.

Los hallazgos y resultados se pueden sintetizar en los siguientes elementos:

A pesar de que con el *Memorandum on transparency and open Government* firmado por Barack Obama en 2009 se impulsaron estrategias de implementación en lo referente al gobierno abierto, ya se habían puesto en práctica iniciativas de gobierno abierto como el caso del Reino Unido o Noruega, esto debido a la aprobación de leyes en materia de Transparencia, acceso a la información y participación de algunos países.

Asimismo, se concluye que la apertura de datos son las que tienen mayor prioridad a nivel regional, nacional y local. Relacionado con la apertura de datos esta la colaboración en las estrategias de gobiernos abiertos, en el caso de Chile o Portugal destaca más la inter-operatividad que la innovación social.

Otro hallazgo que se desprende del estudio es que a pesar de que se habla de políticas o estrategias de gobierno abierto en realidad en algunos casos se reduce a actuaciones que fomentan la transparencia, la participación y la colaboración. Al mismo tiempo no se encuentra normada de manera clara lo del gobierno abierto, la normatividad como en el caso de Chile contempla la Ley de Acceso a la información y por otro el de asociaciones y participación ciudadana por lo que afecta el grado de formalización de la estregáis de buen gobierno.

Un dato concluyente que se desprende de la implementación de las estrategias del buen gobierno, es que, éstas, son consecuencias de la incorporación de las Técnicas de Información y Comunicación (TIC) en la administración pública y en este sentido se vincula con el gobierno electrónico.

En los casos analizados, también, es una constante ver los procesos de participación ciudadana, sin el cual el gobierno abierto no se entiende.

Por último, es llama la atención que en las estrategias del gobierno abierto no se contemplan actuaciones de evaluación, salvo el caso de Perú que en su primer plan incorporo una seria de indicadores Otros casos como Reino Unido, Uruguay, Australia, hay hecho ejercicios de informes de autoevaluación aunque no hay mucha información al respecto.

En síntesis, los datos no son satisfactorios, por ejemplo la apertura de datos no siempre son de la mayor trasparencia; o hay pocos conjuntos publicados, o son poco comprensibles para los ciudadanos.

3.2.13. Gobierno Abierto: el valor social de la información pública, UNAM, 2014

1) Problemas planteados.

Esta obra analiza la teoría y de la praxis del gobierno abierto tanto en México como en otras latitudes. En el plano teórico se plantea la complejidad del término o concepto de gobierno abierto que se ha convertido en un nuevo paradigma para los asuntos públicos y que se ha ido posesionando como un tema central en la reflexión académica sobre la gestión pública, en la innovación gubernamental, en la agenda gubernamental y de la ciudadanía, a pesar de ser, un concepto en construcción. Pero no solo se plantea en el plano teórico la complejidad y la multidimensionalidad del gobierno abierto sino también su practicidad, su avance en el plano de la investigación empírica que identifique, documente y analice los casos prácticos que permite evidenciar las limitaciones y los avances del llamado gobierno abierto..

2) Teoría utilizada

Debido a que asistimos al desarrollo de un concepto en construcción la teoría utilizada proviene de distintas disciplinas y campos de conocimiento, destacando las ciencias sociales de modo particular, la Ciencia política y la administración pública. De vertientes que se vinculan con las políticas públicas y nueva gestión pública; asimismo, encontramos elementos teóricos relacionados con la gobernanza. Se da un énfasis especial a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información; asimismo se constituye en un elemento neurálgico el tema de la participación de los ciudadanos y sus exigencias de transparencia y rendición de cuentas de sus gobernantes.

3) Metodología

El trabajo analizado es una obra colectiva que tiene como hilo conductor analizar el nuevo paradigma denominado: gobierno abierto. El análisis se ubica desde una perspectiva teórica y práctica, desde el plano nacional al internacional; desde los casos generales a los casos concretos, dado que el gobierno abierto aparece como un programa de gobierno, hecho para la acción gubernamental y de participación de los ciudadanos. Dadas las características de esta obra, el método utilizado por una parte es cualitativo documental de manera particular la primera parte que es de carácter teórico en el que se desarrolla, sustenta y precisa el concepto de gobierno abierto y los conceptos afines. En una parte relevante del libro se documentan y analizan casos concretos, prácticos que se relacionan con la implementación del gobierno abierto, develando sus alcances y limitaciones.

4) Resultados y hallazgos.

Del libro Gobierno abierto: el valor social de la información pública se pueden obtener los siguientes resultados y hallazgos:

- El impacto del llamado Gobierno Abierto es importante en los gobiernos, pero para que se maximice se hace necesario que la Alianza se conduzca hacia un modelo de Estado abierto, que involucre a los demás poderes: legislativo y judicial; y que no se quede en un plano federal sino que se extienda a los gobiernos subnacionales.
- Es imprescindible que se extienda la base de participación social de la Alianza del Gobierno Abierto y no se quede en la Organizaciones de la Sociedad Civil dedicados a los temas de Transparencia y rendición de Cuentas; asimismo que se extienda más allá de las zonas urbanas.
- Que se reconozca la necesidad de que la apertura gubernamental se convierta en una política pública y no en iniciativas desvinculadas; lo cual requiere de capacidad instalada de las cuales todavía muchos gobierno no cuentan ni tampoco las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Empoderar a los Ciudadanos y devolverles la centralidad que están llamados a tener en el denominado Gobierno Abierto, enfatizando el rol que la participación y las prácticas de colaboración tienen en estos procesos de implementación del Gobierno Abierto.
- Los casos prácticos presentados en el libro, sobre todo en el caso de México, tienen como hallazgo que emergen como una respuesta a un problema practico de relevancia social con objetivos precisos y dirigidos a una determinada población. Hay una coincidencia en que las TICs se conciben como habilitadores que permiten una participación más amplia de los principales involucrado ya sean beneficiados o afectados de /por los servicios públicos.
- En los casos subnacionales se dan pistas de la complejidad de replicar los procesos de Gobiernos abiertos pero se observa que existe un apetito y una necesidad de poner en práctica el Gobierno Abierto más allá del gobierno federal para poder tener un impacto en la personas. Que el éxito de la iniciativa de Gobierno Abierto en el marco de la Alianza del Gobierno Abierto depende del compromiso real de los reformadores tanto fuera como dentro del gobierno más allá.
- La necesidad de crear grupos de trabajos y en particular una Fuerza de Tarea para desarrollar una estrategia de relación con los gobiernos subnacionales.

- La necesidad de incrementar y fortalecer la coalición de organizaciones que están involucradas en la Alianza para el Gobierno Abierto.
- Enfatizar la necesidad de cerrar la brecha entre Transparencia y Rendición de Cuentas; así como fortalecer el rol que juegan la participación, la articulación y las prácticas colaborativas en los procesos del Gobierno Abierto y empoderar a la ciudadanía y fortalecer la democracia participativa.

3.2.14. Modelos de implementación del Gobierno Abierto en México, UNAM, 2016

1) Problemas planteados.

El problema que se plantea es que cada orden de gobierno en México implementa un modelo de Gobierno Abierto que son independientes entre sí, con una serie de características particulares pero que comparten ciertos elementos como son la transparencia y participación en la creación de valor. Asimismo se observa el interés de los actores centrales para formar un ciclo de retroalimentación con el propósito de mejorar los procesos decisionales del gobierno en las políticas públicas y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, paralelamente perfila procesos más incluyentes, transparentes y que aporten valor público.

2) Teoría utilizada

En este ensayo se describen las características principales de los tres modelos de Gobierno Abierto. Que se refiere al modelo federal, estatal y local. Desde una visión de la gobernanza colaborativa se hace énfasis en la transparencia y en la participación de los ciudadanos. La teoría utilizada, desarrolla aspectos de gestión pública, y elementos de la ciencia política, de manera particular, cuando se habla del Estado y de los poderes de la unión. Otra dimensión destacada se refiere a rol de los ciudadanos en la toma de decisiones en los asuntos públicos y en la elaboración de las políticas públicas. Esta participación de los ciudadanos se amplía a los demás poderes de la unión.

Otros aspectos que se destacan se vinculan con uno de los elementos que influyen de manera determinante en la vinculación entre Estado, mercado y sociedad como es el de las TIC, que asimismo tiene un impacto en la apertura de datos.

3) Metodología

La metodología que se utiliza es de carácter documental, teórico, sustentado en documentos y estadísticas sobre América Latina y de manera particular sobre México en los

tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, a nivel local se presenta en caso de la ciudad abierta que se experimenta en la Ciudad de México y que representa una mirada cotidiana con enfoque en los servicios públicos. El método utilizado es explicativo ya que pretende argumentar las afirmaciones respecto de las teorías utilizadas.

4) Resultados y hallazgos.

Se proponen atributos claves para identificar características de cierto grado de apertura gubernamental como son la transparencia colaborativa, participación colaborativa y creación de valor social.

Se afirma que la idea de Gobierno Abierto está transitando de un debate en construcción a uno de consolidación. Por ejemplo, dejo de centrarse en el gobierno entendido este como el poder ejecutivo, la visión se amplía a la de un Estado Abierto en el que se toman en cuentas los poderes legislativos y judicial, los cuales requieren de adoptar los elementos de transparencia y participación ciudadana para avanzar en la apertura de la gestión pública y política de asuntos colectivos. Así como una vinculación con la sociedad civil en donde las TIC tiene un papel central en la colaboración y comunicación entre actores. El Estado abierto tiene dos dimensiones una horizontal que se relaciona con los mecanismos tecnológicos que se incentivan la transparencia y la participación ciudadana con los poderes de la unión y una vertical que involucra a los tres órdenes de gobierno para generar capacidades institucionales y organizativas.

Los modelos de implementación del gobierno en México se están gestionando a partir de los tres modelos (federal, estatal y municipal) que definen acciones puntuales de uno a dos años y que requieren la gestión de un cambio institucional y una visión organizativa integral para transformar la administración pública y no quedarse en el discurso. Y la implementación de estrategias de mejora en la administración pública mediante la transparencia y la participación ciudadana. Detrás del Gobierno Abierto existe un cambio social en las TIC y de las redes sociales digitales, pero también implica un arreglo institucional que trae consigo un cambio político, social y económico.

Como se puede observar las tendencias han ido fortaleciendo y ampliando las dimensiones del concepto del DAIP y nos ha mostrado que la implementación de políticas de transparencia en donde los organismos garantes tienen un papel decisivo debiendo superar los grandes desafíos. El diseño institucional del INAI debe responder a esas tendencias y a los estudios de investigación de manera muy clara quedo de manifiesto en el llamado gobierno,

el cual influido en la misma normatividad de diferentes países, sobre todos aquellos que pertenecen a la Alianza Global, México al ser parte de esta Alianza implementó principios y criterios derivados de esta tendencia en la LGTAIP y ha resultado muy novedoso en la implantación de las políticas de Transparencia.

3.2.15. Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe, 2017

1) Problemas planteados.

En el Gobierno Abierto constituye un medio de referencia para alinear el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, dados los recientes avances alcanzados por los 15 países de la región que actualmente son parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, En este contexto se plantea el problema de transitar hacia la idea de un Estado abierto, es decir, hacia un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica más allá del poder ejecutivo, hacia el poder legislativo y judicial, así como también hacia los niveles subnacionales y locales de gobierno.

2) Teoría utilizada

En el marco teórico utilizado en esta obra colectiva, se percibe el rol protagónico de los pilares fundamentales del Gobierno Abierto: la transparencia, la participación, la colaboración y la innovación tecnológica a través de los datos abiertos. No se presenta como una discusión técnica; por el contrario, se presenta como eminentemente política.

Al tener como contexto la Agenda 2030, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que es responsable del documento, viene planteando propuestas para poner la igualdad en el centro de la agenda para el desarrollo, señalando el cambio estructural progresivo con mayor intensidad de conocimiento y tecnología como el camino a seguir, y la política pública como herramienta al servicio de estos fines, en el marco de una renovada ecuación entre Estado, mercado y sociedad. De este modo, en este documento se desarrolló una teoría relativa a la Ciencia política y la economía.

Del mismo modo, se refleja en la teoría utilizada elementos de gestión pública, esto debido a las crecientes demandas ciudadanas de mayor transparencia, acceso a la información y mecanismos efectivos de rendición de cuentas, se han desarrollado múltiples iniciativas orientadas a la apertura de datos (*open data*), lo cual no solo ha impulsado procesos de

transparencia, sino que su reutilización y combinación permite también crear nuevos significados y la solución creativa e innovadora de nuevos servicios públicos por parte de la sociedad civil, convirtiéndose de esta manera en un insumo esencial para la medición y el seguimiento de los indicadores asociados a los ODS.

Se desarrolla de manera importante una noción de Estado abierto que involucra a los demás poderes del Estado no solo al ejecutivo y le otorga un rol connotado a la participación de los ciudadanos.

3) Metodología

Con esta obra, se intenta contribuir al emergente debate sobre la idea de Estado abierto desde múltiples miradas provenientes de la propia CEPAL y de representantes de organismos multilaterales, autoridades y responsables de gobierno, expertos de reconocida trayectoria, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil de la región, así como de plataformas de innovación y activismo cívico. Asimismo, en este libro se presenta una iniciativa pionera que consolida los esfuerzos que ha venido promoviendo la CEPAL para posicionar estratégicamente el tema en la región, sirviendo de punto de referencia obligado, en especial en lo que se refiere al vínculo fundamental entre las nuevas capacidades estatales necesarias para lograr los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

4) Resultados y hallazgos.

Los países de América han logrado avances importantes hacia gobiernos más abiertos mediante la aprobación de marcos legislativos, la elaboración de planes de acción y estrategias nacionales, y la puesta en práctica de reformas que favorecen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. Sin embargo, aún es necesario superar varios desafíos para lograr que esos marcos, planes y reformas se traduzcan en medidas concretas con un impacto positivo en la vida de los ciudadanos. Entre estos desafíos, cabe destacar la necesidad de contar con un gobierno abierto inclusivo y con igualdad de participación para toda la ciudadanía.

En los casos de referencia nacionales en América Latina y el Caribe se concluye que:

Brasil se encuentra en proceso de elaboración de su tercer plan de acción nacional para la Alianza para el Gobierno Abierto. Las iniciativas destinadas a mejorar el proceso de consultas con la sociedad civil continúan avanzando, aprovechando las lecciones aprendidas en los dos planes de acción anteriores y los aportes de la sociedad civil y del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto.

En el caso de Costa Rica es fundamental que todo esfuerzo o proceso que implique transformar la cultura institucional del aparato del Estado incluya mecanismos que garanticen la sostenibilidad a largo plazo. La participación ciudadana es un eje fundamental del gobierno abierto: sin ella no se puede transformar el sistema político y solo comprendiendo las necesidades de la ciudadanía el Estado logrará la apertura y la eficiencia institucional.

Asimismo, el Poder Judicial, las municipalidades y la Asamblea Legislativa son actores esenciales para la consolidación de un Estado abierto. Costa Rica cuenta con la ventaja de la voluntad expresa de dichos entes estatales de promover la apertura, la transparencia y la participación. Si bien las tecnologías de la información son aliadas fundamentales para lograr un Estado abierto, se debe siempre tener en cuenta la posibilidad de que existan brechas tecnológicas y sociales.

En México, el gobierno abierto es ya un tema que llama a la acción a múltiples actores comprometidos con mejorar las condiciones de vida de los habitantes de ese país. De ahí que desde el inicio del Primer Plan de Acción Nacional se hayan logrado importantes avances. Durante ese tiempo, el Gobierno y la ciudadanía se han enfrentado a diferentes retos, que han ido desde crear nuevos canales y mecanismos de comunicación hasta consolidar herramientas de evaluación y seguimiento en la implementación de estrategias comunes.

En lo que se refiere al papel de los OGTAIP: casos y experiencias. En el caso de Chile, la principal conclusión de este estudio es que la calidad y la continuidad de las bases de datos abiertos observadas, de sectores considerados como de impacto por la ciudadanía, no cumplían con los principios de la corriente de datos abiertos. Esos resultados de la evaluación del CPLT son coherentes con los resultados de las evaluaciones de la Alianza para el Gobierno

En México, en particular, desde el INAI se garantiza el DAIP y se impulsa la transparencia como insumos para que la población pueda incidir y controlar las decisiones de las autoridades. Así, la información pública se convierte en un cimiento para reconstruir la legitimidad del Estado. Pero no basta con que la información exista, hay que promover que se utilice, y para ello el modelo de gestión de gobierno abierto es fundamental. En la implementación del gobierno abierto, los OGTAIP desempeñan un papel fundamental, ya que son el umbral entre la población y las autoridades y pueden actuar como intermediarios no solo en la promoción del enfoque, sino también en el acompañamiento de acciones de colaboración y cocreación que se generen a partir del uso de la información pública.

El cambio tecnológico asociado con internet que representa un cambio de época y exige un replanteamiento general del modo de pensar en las formas de gobierno y de cómo entender y analizar las políticas públicas en los sistemas democráticos contemporáneos, por lo mismo conviene incorporarlo de fondo en el esquema de análisis de los gobiernos y las administraciones públicas.

Que la hay una transformación de gobierno abierto a Estado Abierto tiene como protagonistas a los responsables del Estado y a la participación permanente de los ciudadanos.

3.3. La nueva tendencia del DAIP hacia el Gobierno Abierto y su relación con el OGTAIP

Como se puede observar en los estudios presentados en el apartado anterior, las tendencias han ido fortaleciendo y ampliando las dimensiones del concepto del DAIP y nos ha mostrado que la implementación de políticas de transparencia en donde los OGTAIP tienen un papel decisivo debiendo superar los grandes desafíos. El diseño institucional del INAI debe responder a esas tendencias y a los estudios de investigación de manera muy clara quedo de manifiesto en el llamado gobierno, el cual influido en la misma normatividad de diferentes países, sobre todos aquellos que pertenecen a la Alianza Global, México al ser parte de esta alianza implementó principios y criterios derivados de esta tendencia en la LGTAIP y ha resultado muy novedoso en la implantación de las políticas de Transparencia.

De lo que se desprende de los estudios analizados anteriormente, los OGTAIP son una pieza fundamental del sistema de rendición de cuentas y un papel preponderante como mediadores entre el gobierno y los ciudadanos. Sobre todo porque la autonomía constitucional, -como en el caso mexicano-, le da mayor independencia al OGTAIP lo que fortalece sus capacidades institucionales, organizativas y administrativas. Lo que se desprende es que los OGTAIP en algunos países están en proceso de transición y consolidación. Así como en proceso de definir su papel respecto a la protección de datos personales y otras áreas emergentes, como es el caso del gobierno abierto.

Para que los OGTAIP sean efectivos además de una buena normatividad se requiere de un contexto institucional adecuado y en una cultura de legalidad. Así como de una organización y gestión eficaz y eficiente, con personal capacitado y profesional, capacidad de coordinación, un presupuesto adecuado al cumplimiento de sus funciones, herramientas

técnicas y tecnológicas que faciliten la administración y difusión de información, y políticas de comunicación adecuadas, entre otras características.

Los OGTAIP nacionales o locales se han fortalecido con la experiencia y las buenas prácticas de otras latitudes.

En el caso mexicano, es notable el avance normativa en los estudios analizados, se pueden observar desde la LFTAIPG en su momento constituyó un avance legislativo exitoso por la concurrencia y participación de la sociedad organizada hasta la nueva LGTAIP y LFTAIP que contiene nuevas exigencias del DAIP asumiendo el nuevo enfoque de gobierno abierto.

Normatividad que se acompaña de la evolución del concepto del DAIP, pero no solo de la teoría sino en la práctica judicial, por ejemplo, hay estudios como el de la relatoría para la libertad de expresión que consistió en analizar el impacto de la sentencia de la CoIDH en el caso Claude Reyes y otros vs Chile, relacionado con el DAIP que se encuentra en poder del Estado a solicitud de una persona. Dicha demanda culminó con la sentencia que el referido Tribunal emitió el 19 de septiembre de 2006, en la cual reconoció el DAIP en poder del Estado como derecho humano, de este modo, por ejemplo, la doctrina internacional ha logrado consagrar el DAIP como un derecho humano fundamental, contenido dentro del derecho a la libertad de expresión

Es notable, en México la puesta en práctica de la Métrica de la transparencia por iniciativa del entonces IFAI y que desde el 2010 al 2014 se llevaron a cabo investigaciones que tuvieron el propósito de medir el Estado que guardaba la transparencia y el acceso a la información en todas las entidades federativas, mediciones que se relacionaban con la calidad legislativa y la capacidades institucionales. Es interesante lo que se puede observar con estas investigaciones, ya que por ejemplo en La Métrica 2010 concluyó que en México existe una amplia heterogeneidad en el desempeño de las dependencias públicas, en los tres ámbitos de gobierno en cuanto al cumplimiento de sus responsabilidades en materia de acceso a la información pública.

Sin embargo para la investigación, la Métrica 2014 se centró en evaluar de manera , después de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia el integral a los sistemas de transparencia y de acceso a la información pública de las entidades federativas, analizando a detalle a las dependencias públicas de los tres órdenes de gobierno a través de 5 dimensiones: Dimensión de normatividad, Dimensión de información pública de oficio.,

Dimensión de usuario simulado, Dimensión de capacidades institucionales de los OGTAIP., Dimensión de sujeto obligado.

Entre los hallazgos más relevantes, se resalta que los OGTAIP cuentan con autonomía y con garantías reconocidas constitucionalmente. No obstante, es fundamental responder a estas garantías con mecanismos efectivos de rendición de cuentas que vayan más allá de la presentación de informes a los Congresos locales y federal. Los comisionados cuentan con una amplia experiencia en el sector público. Esto puede considerarse buena noticia, pues se trata de personas que conocen el funcionamiento de la administración pública. Este conocimiento podría ayudar a generar lineamientos y precedentes que hagan más propicias y precisas diversas acciones para consolidar un sistema efectivo de transparencia.

En lo que corresponde al denominado Gobierno Abierto, hay una consolidación del término e incluso se constituye un medio de referencia para alinear el cumplimiento de los objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Asimismo, para el OGTAIP se ha convertido en una obligación la promoción y la puesta en práctica de los principios del gobierno abierto con el propósito de garantizar la transparencia, el DAIP y la protección de datos personales.

En este contexto, los gobiernos se plantean el problema de transitar hacia la idea de un Estado abierto, que promueva políticas y en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica más allá del poder ejecutivo, hacia el poder legislativo y judicial, así como también hacia los niveles subnacionales y locales de gobierno. Los países de América han logrado avances importantes hacia gobiernos más abiertos mediante la aprobación de marcos legislativos, la elaboración de planes de acción y estrategias nacionales, y la puesta en práctica de reformas que favorecen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. Sin embargo, aún es necesario superar varios desafíos como la necesidad de contar con un gobierno abierto inclusivo y con igualdad de participación para toda la ciudadanía.

En México, el gobierno abierto es ya un tema que llama a la acción a múltiples actores comprometidos con mejorar las condiciones de vida de los habitantes de ese país. De ahí que desde el inicio del Primer Plan de Acción Nacional se hayan logrado importantes avances. Durante ese tiempo, el gobierno y la ciudadanía se han enfrentado a diferentes retos, que han ido desde crear nuevos canales y mecanismos de comunicación hasta consolidar herramientas de evaluación y seguimiento en la implementación de estrategias comunes.

En lo que se refiere al papel de los OGTAIP, en el caso de Chile, está en proceso de adaptar los principios de la corriente de datos abiertos mejorando la calidad y la continuidad de las bases de datos abiertos observadas, de sectores considerados como de impacto por la ciudadanía. En México, en particular, desde el INAI se garantiza el DAIP y se impulsa la transparencia como insumos para que la población pueda incidir y controlar las decisiones de las autoridades. Sin embargo, hay que promover que se utilice la información, y para ello el modelo de gestión de gobierno abierto es fundamental. En la implementación del gobierno abierto, los OGTAIP de las entidades federativas, son de especial relevancia, ya que se convierten en intermediarios no solo en la promoción del enfoque, sino en su puesta en práctica.

Desde el 2009 se han intensificados los esfuerzos para académicos y de investigación para dimensionar la naturaleza del concepto gobierno abierto. En este contexto se plantea el problema de transitar hacia la idea de un Estado abierto, es decir, hacia un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica más allá del poder ejecutivo, hacia el poder legislativo y judicial, así como también hacia los niveles subnacionales y locales de gobierno.

Con la introducción del concepto del gobierno abierto se ha complementado la transparencia con la participación ciudadana. La Métrica del gobierno abierto es una especie de diagnóstico inicial que documenta el estado actual del SNT, Acceso a la información pública y Protección de datos personales y de las políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva que lo conforman.

La radiografía de la Métrica 2017, se puede sintetizar en lo siguiente: Como resultado de la Métrica, se calculó el índice de Gobierno Abierto, que obtuvo un puntaje de 0.39 (en una escala de 0 a 1). Este índice se compone de la medición de la transparencia y de la participación observada desde la perspectiva gubernamental como ciudadana. El índice muestra que la dimensión de transparencia tiene un valor muy superior (0.50) a la de participación (0.28), esto seguramente a los avances en la normatividad, instituciones y mecanismo de transparencia, y no así en los de participación. En términos de transparencia hay un mejor desempeño cuando se analiza desde la perspectiva ciudadana (0.54) que desde la gubernamental (0.46).

La Métrica 2017, muestra que los ciudadanos en muy pocas ocasiones tienen algún mecanismo para incidir en la toma de decisiones en gran parte, porque los gobiernos no suelen contar con mecanismos formales para la participación.

Para la implementación de las nuevas exigencias que se desprenden de las nuevas perspectivas del DAIP y del gobierno abierto se requiere que los OGTAIP tengan mayor flexibilidad, innovación y liderazgo en su gestión y operación para responder a los cambios y desafíos. Esto es lo que se pretendió con la reforma constitucional de transparencia de 2014 que otorga al OGTAIP nuevas facultades y lo constituye en organismo autónomo. En el siguiente capítulo se abordará las principales dimensiones constitucionales del INAI.

CAPITULO CUARTO

4. HACIA LA EVOLUCION DEL ORGANISMO GARANTE DE TRANSPARENCIA

4.1. Preámbulo

Es evidente el avance acelerado que se ha experimentado en México en materia de transparencia y acceso a la información. Se han generado normas, instituciones y mecanismos que han cambiado la manera en que los ciudadanos obtienen información que genera y resguarda el gobierno. En el capítulo segundo ha quedado de manifiesto que en México hay una evolución en la teoría y en la normatividad en lo que se refiere al OGTAIP y en la protección de datos personales.

En lo que se refiere a las bases normativas basta constatar que hay una legislación constitucional que garantiza el acceso a la información; Una LGTAIP que ha generado instituciones, principios, procedimientos y mecanismos en busca de la efectividad en la protección del DAIP. Por ejemplo, se ha creado un ente constitucional autónomo garante, el INAI, un SNT y una Plataforma Nacional de Transparencia. Asimismo, se han generado un conjunto de nuevas obligaciones legales para los sujetos obligados sobre la información que deben contener sus portales así como los procedimientos de acceso a la información. Por su parte, el INAI en su carácter de OGTAIP ha generado formatos, lineamientos y capacitación para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados.

Hay nuevas expectativas técnicas de acceso a la información (Datos abiertos) y una agenda ampliada de Transparencia proactiva en el marco de un gobierno abierto.²⁰¹

En este capítulo se centra el análisis de una de las partes sustantivas de esta tesis doctoral como es lo referente a las dimensiones constitucionales, la cual tiene por objetivo: *Analizar cuáles son las dimensiones constitucionales del nuevo diseño institucional del INAI como organismo garante de transparencia y acceso a la información pública en México para determinar si protege con eficacia el derecho humano de acceso a la información pública desde la perspectiva del gobierno abierto.*

De este modo, se analizarán las dimensiones constitucionales del INAI, emanadas de la CPEUM y de la normatividad reglamentaria. Se establecerán algunas asignaturas que dejan

²⁰¹ En este tema de gobierno abierto véase el proyecto de investigación de Guillermo Cejudo, (Coord.), *Métrica de la Gobierno Abierto- Reporte de resultados* (México: Centro de Investigación y Docencia Económica, INAI, 2017).

pendientes las reformas a la CPEUM en materia de transparencia, nos referimos de manera específica a las dos últimas reformas la de 2014 y la de 2016. Asimismo, se identificaran los retos de la implementación de las reformas a la CPEUM en materia de derechos humanos en lo que se vincula con el derecho a la información y la transparencia; la necesidad de consolidar un Gobierno Abierto y una transparencia proactiva; y finalmente se realizaran algunas propuestas normativas.

4.2. Análisis de las dimensiones constitucionales del OGTAIP

4.2.1. Aspectos generales y el pacto por México

En el contexto del pacto por México se da la quinta reforma constitucional²⁰² al artículo 6 de modo particular en materia de transparencia. Esta profunda reforma publicada en el DOF el 07 de febrero de 2014 transforma de manera substancial al OGTAIP.

Estas reformas fueron impulsadas desde el Pacto por México, que según, el discurso oficial es: *el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en nuestro país. Su alcance puede ser similar al de los célebres Pactos de la Moncloa, pues el Pacto por México es un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero. El Presidente electo y los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, fueron los principales arquitectos de este pacto*".²⁰³ Según la versión oficial, el pacto por México alcanzo visos históricos. Lo cierto, es que se pusieron de acuerdo y sacaron reformas históricas de gran calado.

En el tema de transparencia con la reforma al artículo 6 constitucional, los logros normativos fueron importantes. Según el documento el pacto por México, se considera que para recuperar el nivel de la confianza de los ciudadanos la transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas importantes de los estados democráticos. Lo mismo que el combate a la corrupción para lograr un gobierno eficaz y mejores resultados. De allí es que se precisan se instrumenten tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y, con especial énfasis en el combate a la corrupción.²⁰⁴

²⁰² Decreto: "La comisión permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la mayoría de las legislaturas de los estados, declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

²⁰³ Pacto por México, *¿Cómo se logró?* (México: 2012) <http://pactopormexico.org/como/>

²⁰⁴ Pacto por México, (México: 2012), 18-19, <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.

“1. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.

Se instrumentará la reforma preferente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público. (Compromiso 82).

2. Reforma para ampliar facultades del IFAI.

Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional 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. (Compromiso 83).

Los OGTAIP estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia. (Compromiso 84).

3. Sistema Nacional contra la Corrupción.

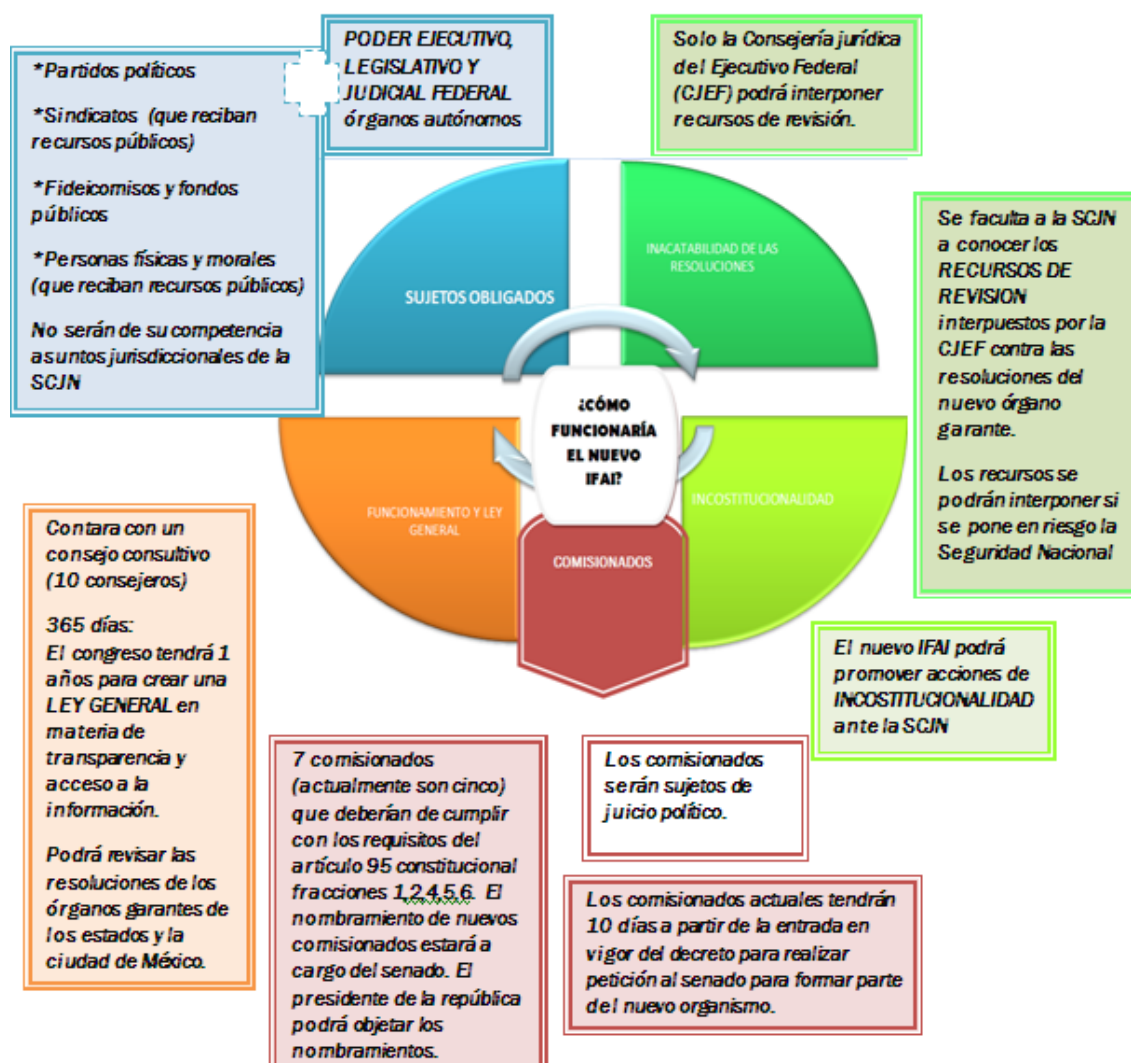
Se creará un Sistema Nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y Comisiones Estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE. (Compromiso 85):

Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. (Compromiso 86)” *(las cursivas en esta cita son propias).*

Estos compromisos establecidos en el Pacto por México explican, en gran parte, el rumbo que tomó en general el país. El sistema democrático se vio fortalecido con las reformas al artículo 6 constitucional en materia de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y la protección de datos personales, descritas *in supra*.

Es una reforma profunda, amplia, relevante para la protección del DAIP, que es lo que interesa de esta reforma, de modo particular el diseño institucional del OGTAIP que se desprende de la CPEUM. El siguiente esquema muestra como quedo diseñado de manera general el nuevo OGTAIP:

Figura 4.1. Nuevo diseño del OGTAIP después de la reforma de 2014



El nuevo diseño constituye todo un universo, a y de acuerdo a nuestro propósito de investigación, a continuación se analizan sus principales dimensiones.

4.2.2. Dimensión: sujetos obligados

Uno de los aspectos más destacados de esta reforma de constitucional de 2014 es la ampliación de los sujetos obligados. El mandato constitucional se extiende a todos los entes que ejerzan recursos públicos incluyendo cualquier persona física o moral partidos políticos y sindicatos: “Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, 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, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. ...” (Artículo 6, apartado A, fracción primera). Continúa, el texto del artículo mencionado, que la información será generada por los sujetos obligados al documentar todo acto que se derive de las funciones propias emanadas de sus competencias. En el caso de la declaración de inexistencia de la información, serán las leyes secundarias las que en determinado momentos determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá tal declaración.

Para contrastar la dimensión de lo que esto supone, basta ver el catálogo de los sujetos obligados anterior a la reforma, se reducía a: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal. El texto literal reformado es el siguiente: “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” (artículo 6, fracción primera).

Este avance en la ampliación de los sujetos obligados es una evolución, en gran parte, de lo que en la legislación nacional estaba ocurriendo.²⁰⁵ Hay que destacar que antes de la reforma en las 32 entidades federativas se consideraban como sujetos obligados a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y a los organismos autónomos. También, en 23 entidades federativas (a excepción de Coahuila, Chiapas, México, Nuevo León, Querétaro Puebla, Veracruz, Yucatán, Quintana Roo.) se establecían como sujetos obligados a las instancias o personas que manejaban recursos públicos.

Uno de los sujetos obligados que causó mayor debate y profundidad en el debate parlamentario de la reforma en comento, fue el de los partidos políticos. Los cuales, de algún modo, ya eran considerados sujetos obligados indirectos de transparencia al responder a solicitudes de información ante el entonces Instituto Federal Electoral ahora INE. Asimismo tenían la obligación de difundir información tales como documentos básicos y normatividad interna.

Del mismo modo, cabe, mencionar que, antes de esta reforma, ya en 18 entidades federativas se consideraban a los partidos políticos como sujetos obligados directos; y en trece

²⁰⁵ Ver proyecto de dictamen en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de transparencia, 8-9.

se consideraban sujetos obligados de manera indirecta, entre estos estados se encontraban los dos Bajos, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán.

Los partidos políticos son entidades de interés público (artículo 41, fracción primera) que reciben financiamiento público, por lo cual debe prevalecer sobre el financiamiento privado (artículo 41, fracción segunda). Por ejemplo, el presupuesto se aprobó²⁰⁶ para los partidos políticos y las candidaturas independientes para las elecciones federales del 2018 tiene un monto de 6 mil 788 millones 900 mil pesos el más alto de la historia, por lo que es relevante la inclusión como sujetos obligados para que transparenten sus gastos.

En cuanto al número de sujetos obligados hasta el mes de septiembre de 2016 el número total ascendió a 866 con distinta naturaleza jurídica y el tipo de responsabilidad (tabla 4.1).

Tabla 4.1. Numero de sujetos obligados del ámbito federal por naturaleza jurídica y tipo de responsabilidad con la LGTAIP, septiembre de 2016

NATURALEZA JURÍDICA	DIRECTO	INDIRECTO	TOTAL
Centralizado	23	-	23
Descentralizado	97	2	99
Empresa de Participación Estatal Mayoritaria	43	44	87
Empresa Productiva del Estado	2	-	2
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Organismos Descentralizados en Proceso de Liquidación y/o Desincorporación	-	6	6
Empresas subsidiarias de Petróleos Mexicanos	7	-	7
Fideicomisos y fondos públicos	-	355	355
Fideicomisos y fondos públicos considerados entidades paraestatales	14	5	19
Fideicomisos y fondos públicos en proceso de extinción	-	33	33
Institución de Educación Superior	4	-	4

²⁰⁶ Presupuesto aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en agosto de 2017.

NATURALEZA JURÍDICA	DIRECTO	INDIRECTO	TOTAL
Institución Nacional de Crédito	6	-	6
Institución Nacional de Seguros y Fianzas	1	1	2
Legislativo	3	-	3
Organismo autónomo	8	-	8
Organismo fiscal autónomo	1	-	1
Partido político	9	-	9
Poder Judicial de la Federación	3	-	3
Sindicato	138	-	138
Tribunal administrativo 3 - 3	3	-	3
Tribunal con plena jurisdicción, de composición tripartita 1 - 1	1	-	1
TOTAL	419	447	866

Fuente: Informe de labores 2016, INAI.

Con la ampliación de los sujetos obligados con la reforma de 2014 aumento su número. Esta ampliación ha sido positiva y era un clamor ciudadano evitar la opacidad en entidades que ejercían recursos públicos. Sin embargo, esto aumentó la complejidad para el OGTAIP y planteo retos interesantes, debido que antes de la reforma solo tenía competencia sobre el ámbito del Poder Ejecutivo Federal y ahora ejerce competencia sobre todos los nuevos sujetos obligados.

4.2.3. Dimensión: autonomía constitucional del INAI

Conforme al compromiso 83 del Pacto por México, el OGTAIP, debería cambiar su estatus, siendo elevado a rango constitucional como organismo autónomo. Esto facilitó el debate en el Congreso de la Unión, -dado el acuerdo de los principales partidos políticos en el Pacto por México,- reflejándose finalmente en el Dictamen de la reforma constitucional de Transparencia de 2014.

Este acuerdo se reflejó en la coincidencia plena a la que llegaron ambas cámaras de Congreso de la Unión,²⁰⁷ respecto del tema del OGTAIP: *“Se propone que el órgano garante cuente con autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad*

²⁰⁷ Proyecto de dictamen en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia sometido en abril de 2013 por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de transparencia y anticorrupción y de régimen, reglamentos y prácticas parlamentaria.

*jurídica y patrimonio propios.*²⁰⁸ Con esta reforma quedaba fortalecido el IFAI, ahora nuevo INAI.

El texto reformado en el que se establece, su autonomía, quedó de manera expresa el artículo 6, Apartado A, fracción octava constitucional:

“La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.”

Como se puede observar en el texto normativo, queda muy clara y de manera expresa la cualidad constitucional de “organismo autónomo”, con todas las implicaciones teóricas, jurídicas y prácticas que esto conlleva. Al mismo tiempo, se enumeran los atributos esenciales que lo definen como OGTAIP autónomo, capaz de garantizar el DAIP y la protección de datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados.

Antes de la reforma cuando el OGTAIP se denominaba IFAI, era un organismo público dependiente del Poder Ejecutivo Federal que si bien contaba con independencia y autonomía en sus decisiones, su diseño constitucional era insuficiente para contar con un organismo imparcial ajeno a cualquiera de los poderes de la Unión.

Los organismos constitucionales autónomos, han enriquecido y fortalecido al Estado mexicano en su conjunto. Estos organismos han sido creados en el desarrollo evolutivo y la modernización del Estado que busca respuesta a una sociedad más compleja y demandante, por una parte, y por otra por la exigencia de la misma ciudadanía que busca una democracia más participativa.

Los organismos constitucionales han ido evolucionando en México, de manera sumaria se puede decir que los organismos constitucionales autónomos, -que no son una figura prevista en el texto constitucional de 1917, pero han evolucionado de la siguiente manera: hay dos bloques uno de los noventa y otros entre los años de 2013-2014 y con un INEGI intermedio en el 2006. En el primer bloque tenemos lo siguiente: en 1993 el Banco de México se alcanzó

²⁰⁸ *Ibid.*, 6

su estado de organismo constitucional autónomo; el IFE en 1996; La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1999. Según José Ruiz²⁰⁹ estos cuatro entes reseñados hasta ahora (el Banco de México, el IFE, el INEGI y la CNDH), constituyen lo que podemos llamar la primera oleada de organismos constitucionales autónomos.

Una segunda oleada o bloque sobrevino en 2013 -2014 multiplicándose al doble el número de organismos constitucionales. En estos años se crearon otros seis organismos autónomos con rango constitucional: así en 2013 se crearon el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECCE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). A éstos se agregaron en 2014 el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y la Fiscalía General de la República. Estos cambios constitucionales han correspondido a diversos momentos y necesidades históricas en el ámbito jurídico, social y político.

En México como en otras latitudes, se han modificado, la tradicional división de poderes planteado por Montesquieu se ha pasado a un sistema mixto, esto en gran parte, porque la división los poderes como tal, no se da en la realidad socio-política, sino que hay una interdependencia, una coordinación y una interacción en el cumplimiento de sus funciones y en su naturaleza misma. Aunque, esto no siempre ha sido así, en el caso mexicano la CPEUM que reconoce que los organismos autónomos ha ido evolucionando a la par que los tres poderes de la Unión, los cuales, durante su historia, no han sido capaces de alcanzar el equilibrio entre ellos, debido en gran parte, por la dependencia excesiva del Poder Ejecutivo con sistema presidencialista que no ha tenido una trayectoria democrática.

Baste recordar el periodo autoritario (1929-2000), en donde en realidad, estos poderes fueron simbólicos y se constituyeron en meros ‘cuerpos decorativos’ absorbidos por el Ejecutivo, como lo describe Raymond Vernon: “En la práctica, la Legislatura es un miembro pasivo que casi invariablemente cumple con los deseos del Presidente; una iniciativa independiente de su parte, es casi desconocida. Las decisiones del poder judicial son igualmente predecibles, particularmente en asuntos acerca de los cuales el Ejecutivo haya

²⁰⁹ Cfr. José Fabián Ruiz, Los órganos autónomos en la Constitución Mexicana, En *Los Derechos políticos: a un siglo de la Constitución*, Concepción Montiel Luis Enrique y Diego Pérez Rivas, (México: Instituto Electoral del Estado de México, 2017)

adoptado ya una posición inequívoca.”²¹⁰ En este periodo, además, a los poderes constitucionales excesivos que se concentraron en la Presidencia se unieron otros: “los poderes que le confirió el control sobre la maquinaria de un partido dominante, la falta de elementos de contrapeso, más la tradición política paternalista y autoritaria de México”.²¹¹

Esto dio como resultado una presidencia omnímoda, con un Presidente con poderes casi absolutos, como afirmó Daniel Cosío Villegas: “El poder económico y político del Presidente de la República es casi absoluto, ejerciéndose en la designación de los servidores públicos de casi todas las categorías y áreas del país [...] no son el resultado de un libre juego de los intereses y aspiraciones políticas de los grupos interesados”.²¹² Él fue capaz de decidir sobre la vida y destinos de todos los mexicanos.

Debido a la intervención de diversos factores, no se concretaron los principios constitucionales. “La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos, elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta”.²¹³ La realidad que se vivió en México fue muy distinta a la del modelo constitucional. De esta manera funcionó un presidencialismo omnímodo basado en un partido hegemónico y el corporativismo.

Ya en el periodo presidencial (1994-2000) el hiper-presidencialismo vino a menos y en el año, 2000 con la llamada “alternancia” se inició un periodo en el que el presidencialismo, se debilitó, dando por resultado un hipo presidencialismo en el cual el poder legislativo se hace protagonista, surgiendo al mismo tiempo otros actores o poderes de facto como los medios de comunicación y los empresarios, etcétera.

Hay que recordar, como ya se precisó en los primeros capítulos de esta tesis doctoral, que durante el periodo autoritario, en 1977, se realiza una reforma constitucional en donde el derecho a la información se eleva a rango constitucional y se establece el deber del Estado de garantizarlo, siendo hasta el año 2002, (durante el periodo de la alternancia), que se promulgará la LFTAIPG, que por primera vez regula el ejercicio del DAIP.

²¹⁰ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, René Cárdenas Barrios (Traductor), Primera Edición, 1966, 6ta Impresión, (México: Diana, 1974), 31.

²¹¹ Lorenzo Meyer, “La encrucijada” en Daniel Cosío Villegas (Coord.), *Historia general de México*, Tomo 2, (México: El Colegio del México, s.f.), 1320.

²¹² Daniel Cosío Villegas, “La Revolución Mexicana, entonces y ahora”, en Stanley R. Ross, *¿Ha muerto la Revolución mexicana?*, 129-130.

²¹³ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 23.

Lo que se refleja en estas transformaciones normativas que dieron origen a la aparición y ampliación de los órganos y organismos autónomos es, en gran parte, la necesidad de adecuar la CPEUM a la dinámica y a la exigencia de la sociedad, por crisis de credibilidad en las mismas instituciones políticas y por la presión o participación en de organismos internacionales como las OCDE.

Con la reforma constitucional de 2014, hay un cambio en la naturaleza misma del OGTAIP que en principio no depende de los tres poderes establecidos, sino que es autónomo por mandato constitucional. Esto implica que no se someterá a los intereses de algunos de los poderes sino que actuará en el cumplimiento de sus funciones *motu proprio*, tomará sus decisiones por sí mismo, cumpliendo así una de las características de estos poderes como los señala García Pelayo: “Los poderes constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales.”²¹⁴

Esta es una dimensión importante del INAI como OGTAIP, porque significa que el ciudadano podrá tener acceso a la información pública de los tres poderes sin que haya coacción o presión política o jurídica. Y será el INAI quien garantizará que se cumpla el mandato constitucional, ejerciendo su plena autonomía. Esto representa un salto cualitativo en la constitucionalización del OGTAIP que brinda la protección del DAIP. Hay que hacer notar que la creación de estos organismos no significa que se conviertan en un “poder” en el sentido tradicional del término, sino que son creados por un mandato constitucional con funciones y atribuciones relevantes.²¹⁵

En consecuencia, como los demás organismos autónomos en la CPEUM, según, José Ruiz, están “caracterizados por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos” y añade el mismo autor, “Los órganos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la Constitución, participan en la formación de la voluntad estatal pero no son soberanos.”²¹⁶

4.2.4. Dimensión: atribuciones normativas

²¹⁴ Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 7ª. Edición, (Madrid: Alianza, 1993).

²¹⁵ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, (México: UNAM, 2009), 55.

²¹⁶ Ruiz, “Los órganos constitucionales, 87.

El legislador transformó al IFAI en INAI, como organismo constitucional y lo dotó con una serie de atributos o características que le permitirán proteger eficazmente el DAIP, la transparencia y la protección de datos personales. Lo hizo organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, y con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna como lo establece el artículo 6, apartado A, fracción octava de la CPEUM.

Estos atributos o características son propias de un organismo autónomo, -sin la cual no podría entenderse su naturaleza constitucional-, y tienen las siguientes implicaciones: al ser el OGTAIP, especializado le permite realizar funciones exclusivas para la protección de la transparencia, el DAIP y la protección de datos personales. Su imparcialidad, permite al Pleno del INAI tomar decisiones de manera independiente; por su parte, su personalidad jurídica y patrimonio propio le permiten celebrar acuerdos o contratos, y realizar actos de autoridad y demás operaciones jurídicas.

Pero, estos atributos mencionados, sin una plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, la “autonomía constitucional” del OGTAIP sería un ficción, de ahí que el legislador le otorgó esas facultades, al igual que la determinación de su organización interna con el fin de hacerlo responsable de garantizar el cumplimiento del DAIP y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

En el dictamen²¹⁷ se argumenta que con las facultades para emitir normatividad interna y reglamentaria se genera una autonomía jurídica que pretende dotar al Instituto de elementos normativos para el mejor desempeño de sus funciones.

Es de reconocerse que, además, de otorgarle al OGTAIP de transparencia un nuevo estatus constitucional se le asignaron nuevas facultades como:

- Promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (Ciudad de México), así como de Tratados Internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que en su concepto, vulneren el DAIP y la protección de datos personales.

²¹⁷ *Ibid.*, 22

- Ejercer el procedimiento de atracción para conocer de los recursos de revisión tramitados ante los órganos garantes locales, en los casos en que exista interés o trascendencia política que lo amerite.
- Revisar las determinaciones que emitan los OGTAIP locales (coadyuvando a la homologación de criterios en los tres órdenes de gobierno) frente a los casos de trascendencia social y en aquéllos en los que el ciudadano lo solicite.
- Estandarizar los procesos de seguimiento y archivo de información de los sujetos obligados con el propósito de mejorar el cumplimiento de las resoluciones.

Una de las nuevas facultades otorgadas al INAI es la de promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que en su concepto, vulneren el DAIP y la protección de datos personales (artículo 105, fracción segunda, inciso h).

Asimismo se establece en la LGTAIP, como ley secundaria en los siguientes términos:

Artículo 41. *El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:*

[...]

VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;

[...]

Artículo 42. *Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:*

[...]

XV. Según corresponda, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales;

[...]

Esta facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad, también se encuentra en la LFTAIP en los siguientes términos: Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la CPEUM, la Ley Reglamentaria de las fracciones primera y segunda del artículo 105 de la CPEUM y las demás disposiciones aplicables; (artículo 21, fracción sexta) en donde el pleno juega un papel determinante.

Esta nueva facultad otorgada por el legislador es de fundamental importancia para el OGTAIP porque ejercerá atribuciones que se vinculan con la defensa de la CPEUM, de manera específica contra aquellas acciones de parte de la autoridad o de los particulares que violen el principio de DAIP y la protección de datos personales.

Para comprender la dimensión de promoción de acciones de inconstitucionalidad en materia especializada del INAI, baste recordar de manera breve, que el control de constitucionalidad es el mecanismo jurídico que sirve para asegurar el cumplimiento de las normas constitucionales, realizando un procedimiento de revisión de las normas ordinarias, y en caso de contradicción con la CPEUM se procede a la invalidación de las normas de rango inferior que no hayan sido hechas en conformidad con aquellas. El fundamento de este control es el mantenimiento del principio de supremacía constitucional.

El control de constitucionalidad tiene como fundamento el principio de supremacía constitucional, esto es que la CPEUM de un país es la norma de mayor jerarquía, a la cual deben sujetarse las de valor inferior, entendiéndose por tales a las leyes dictadas por el parlamento, los decretos y demás resoluciones dados por el Poder Ejecutivo y las sentencias y demás resoluciones de los jueces, por lo cual las normas que presuntamente no se ajusten al texto o normas constitucionales serán sometidas a este procedimiento.

La supremacía constitucional es el principio con el que se han instaurado los mecanismos de control, entre los que se encuentran las *controversias constitucionales*, la *acción de inconstitucionalidad*, el *juicio de amparo*, el juicio político, la facultad de investigación de la suprema corte, los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano; y, el procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos.

En suma, el control constitucional, es el fundamento para que los estados democráticos puedan establecer en forma equilibrada mecanismos para resolver las controversias entre los

diversos órganos de poder; lo cual incluye, que las facultades de creación de la norma, por parte del poder legislativo, se encuentren dentro de los lineamientos constitucionales.

Hay que recordar que conforme a la CPEUM existen en México tres medios de impugnación de leyes²¹⁸ mediante el cual se puede anular el cuerpo normativo que contravenga lo dispuesto en la CPEUM: El juicio de amparo (artículos 103 y 107), la acción de inconstitucionalidad que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la CPEUM (artículo 105, fracción segunda); y el juicio de controversia constitucional (artículo 105, fracción primera), en los siguientes términos:

*“La suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá entre las controversias que se susciten entre la Federación y una entidad federativa; La Federación y un municipio; El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; Una entidad federativa y otra; Dos municipios de diversos Estados; Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México; Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. **Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6, de esta Constitución**”.*

Esto último adicionado en la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014. Para hacer operativo estas facultades en materia de transparencia, uno de los objetivos de la LGTAIP es la de “Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes” (artículo 2, fracción cuarta).

4.2.5. Dimensión: estructura y sus principios

Con la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, se dio también, una reestructuración del órgano máximo del INAI, el Pleno quedó integrado por siete

²¹⁸ Alberto del Castillo del Valle, *Amparo Contra leyes*, (México: Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V 2010), 49-51

comisionados, que tendrán una duración de siete años en el cargo. Hay que recordar que antes de la reforma constitucional, el IFAI estaba compuesto por cinco comisionados, quienes eran nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podían objetar dichos nombramientos por mayoría.

La elección del presidente la realizarán los mismos comisionados y será electo por 3 años con la opción de ser reelecto en dos periodos consecutivos. Asimismo, antes de la reforma constitucional de 2014, la LFTAIPG, establecía que los comisionados durarían en su encargo 7 años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrían tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

Con la reforma, también se establece la renovación escalonada de los integrantes del OGTAIP. En el acuerdo de la reforma²¹⁹ se puede observar que en lo que corresponde al número de integrantes del OGTAIP federal y a la renovación escalonada, también, hubo coincidencia plena entre ambas cámaras del Congreso de la unión.

Hay que destacar que pueden identificarse dos mecanismos que la CPEUM establece para los nombramiento de los integrantes de los organismos autónomos contusionales: el nombramiento compartido, que requiere del concurso de dos poderes de la Unión como en el caso del INEGI y BANXICO en el que intervienen el Senado y el Poder Ejecutivo; y el nombramiento exclusivo, en el que interviene uno solo de los poderes constituidos, en el caso del INE la cámara de diputados y en el caso de la CNDH el Senado de la república. Para el caso de los integrantes del IFE (INE) se optó por la fórmula mixta o compartida.

Dadas las nuevas e importantes responsabilidades para el INAI, hay que destacar que, el OGTAIP tendrá un Consejo Consultivo, integrado por 10 consejeros, que serán elegidos por la Cámara de Senadores. Anualmente, serán sustituidos los 2 consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El OGTAIP para el cumplimiento del mandato constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados se regirá en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho (artículo 6, apartado A, fracción octava, párrafo segundo).

²¹⁹ Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones de estructura, 1 de julio de 2015.

De conformidad con el artículo segundo transitorio de la multicitada reforma constitucional de 2014, el Congreso habría de expedir una Ley General del artículo 6 constitucional, así como actualizaciones a la LFTAIPG, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares y a los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del Decreto de reforma constitucional.

En el dictamen el legislador, consideró la necesidad de que existieran dos tipos de leyes que regularan dos tipos de procedimientos: el de acceso a la información y la del OGTAIP. Esto porque al momento de la reforma constitucional de 2014, en el ámbito federal estarán dos leyes: una federal que será la encargada de regir las actividades del OGTAIP federal, y una llamada general que se encargará de normar y unificar los procedimientos en todos los OGTAIP de las entidades federativas incluyendo al Distrito Federal, ahora Ciudad de México; para evitar confusiones en la concurrencia de estas dos normas, el legislador hace la distinción:

*“se determina que la ley general normará los procedimientos y bases generales de actuación de los organismos encargados de transparencia, mientras que la ley federal, atenderá las disposiciones generales y normará el actuar del organismo federal, resulta así que, la coexistencia de ambas normativas son complementarias”.*²²⁰

El OGTAIP para su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad (artículo 6, apartado A, fracción octava).

El espíritu de estos principios según el legislador²²¹ se orientan a lograr que el INAI del Instituto como un organismo autónomo genere confianza jurídica, se apegue a derecho, sea capaz de dictar resoluciones independientes, imparciales y eficaces; con un alto grado de objetividad, profesionalismo, anteponiendo en todo momento el principio de máxima publicidad.

Con el principio de *certeza* se busca generar seguridad jurídica a los involucrados en el tema de transparencia, acceso a la transparencia y protección de datos personales. Así mismo se pretende dar certidumbre a la actuación de la autoridad, de tal manera, que los

²²⁰ Gaceta del Senado de la República. Dictamen Decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 Constitucional, 23.

²²¹ *Ibid.* 22-25.

procedimientos permitan conocer las dimensiones y determinaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Con el principio de *legalidad*, el espíritu del legislador pretendió que los actos que se generen en el OGTAIP sean conforme a la legalidad, apegados a derecho lo cual impactará positivamente en sus resoluciones, lo que hará del INAI una institución sólida y confiable

El principio de *independencia* que se desprende de la misma autonomía constitucional con que fue dotado el OGTAIP, permitirá garantizar la independencia que existe entre el Poder Ejecutivo Federal y el organismo encargado de garantizar el DAIP

Con el principio de *imparcialidad*, vinculado íntimamente con el principio de independencia, se garantizará que las determinaciones que toma el OGTAIP sean plenamente imparciales, una vez valorados los principios que rigen el DAIP.

Con el principio de *eficacia*, el legislador, pretendió que el OGTAIP genere las resoluciones maximizando el tiempo, es decir, que en muy cortos plazos se pueda determinar sobre el otorgamiento o la negativa de la información.

Para las resoluciones emitidas por el OGTAIP, el principio de *objetividad* es indispensable y tiene un impacto positivo al revisar las determinaciones de los OGTAIP locales y del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como en los criterios generales que se establezcan en materia de transparencia en todo el territorio nacional.

Con principio del *profesionalismo*, se genera la convicción de que los funcionarios y comisionados que integran el OGTAIP son realmente un personal profesional, confiable con la capacitación y los conocimientos adecuados para generar determinaciones debidamente fundadas y motivadas.

Por último, hay un consenso entre los especialistas que el principio de *máxima publicidad* es un factor indispensable para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública; este principio no solo incluye la publicidad de la información sino la generación de los criterios que permitan ponderar los casos en que hay colisión entre la reserva de la información frente a la máxima publicidad.

A decir de López Ayllón,²²² el principio de máxima publicidad tiene tres implicaciones concretas: La primera se vincula con una interpretación restrictiva de las excepciones en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial; la segunda, es que en todas

²²² López, “Transparencia Gubernamental”, 282.

las decisiones negativas deben hacerse motivada y corresponde al Estado la carga de probar que la información no pueda ser revelada; la tercera, sobre la reserva o confidencialidad de un documento, debería privilegiarse ser divulgado o en su defecto generarse una versión pública, en caso de duda razonable. Este principio de un modo más amplio también implica el uso social de la Información.

Estos principios cobran relevancia en su aplicación toda vez que las resoluciones del INAI, a partir de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 son vinculatorias, definitivas e inatacables para todas las autoridades y los sujetos obligados; a excepción de los casos en que las resoluciones del INAI puedan poner en peligro la seguridad nacional en donde el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN en los términos que establezca la ley (artículo 6, apartado A, fracción octava).

Por otra parte, en la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, se incluyeron modificaciones que obligan a las entidades federativas a establecer en sus propias Constituciones la creación de organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el DAIP y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

En general se puede afirmar que con la reforma de transparencia de 2014 al otorgarle al INAI la naturaleza de un OGTAIP constitucionalmente autónomo e independiente, y al establecer que sus resoluciones son definitivas, vinculatorias e inatacables se ha logrado un avance significativa en el derecho humano de acceso a la información y protección de datos personales, colocando a la legislación mexicana como una de las normas con los mejores diseños institucionales del mundo.

Esta reforma constitucional tiene su reglamentación en la LGTAIP que *grosso modo* establece lo siguiente:

Acorde con el mandato constitucional, la LGTAIP *amplía el catálogo de sujetos obligados*, incorporando a los partidos políticos, los fideicomisos, fondos públicos y sindicatos, así como a las personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad de la federación, los estados y los municipios.

Otro logro importe es la *gratuidad*, de la información, la cual, se entregará sin costo cuando implique la entrega de no más de 20 copias simples y las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias económicas del solicitante (artículo 141).

Para lograr mayor homologación de criterios y políticas en el territorio nacional respecto a la transparencia y el acceso a la información pública se crea SNT (artículo 27).

Asimismo, se crea la Plataforma Nacional de Transparencia, que estará conformada por cuatro sistemas: de solicitudes de acceso a la información; de gestión de medios de impugnación; de portales de obligaciones transparencia, y de comunicación entre los OGTAIP y sujetos obligados.

Respecto del OGTAIP, se *amplían las atribuciones de los OGTAIP*. El INAI tendrá la facultad de conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de los OGTAIP de las entidades federativas, podrá conocer y resolver de oficio o a petición de estos los recursos de revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten. También, tiene atribución para conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los OGTAIP de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la LGTAIP;(artículo 41).

En el caso de declaración de inexistencia de información ya hay casos judiciales como:

*DECLARACIÓN DE INEXISTENCIA DE INFORMACIÓN. LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL PREVÉ UN RECURSO EFECTIVO PARA COMBATIRLA.*²²³ *De la interpretación conforme y sistemática de los artículos 37, fracciones I y II, 42 a 46, 49, 56 y demás relativos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierte que si un sujeto obligado declara la inexistencia de la información solicitada por un particular, dicha declaratoria puede ser combatida a través del recurso establecido en el artículo 49 de la citada ley, de cuyo análisis es posible concluir que constituye un instrumento idóneo y efectivo de protección al derecho de acceso a la información. En este sentido, el Instituto Nacional de*

²²³ Amparo en revisión 737/2015. Guadalupe Barrena Nájera. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López. Esta tesis se publicó el viernes 13 de mayo de 2016 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación. En Criterios del Poder Judicial de la federación en materia de Acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, libertad de expresión e información, (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016), 14.

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales debe valorar la litis planteada (integrada por las manifestaciones del recurrente, la resolución de la autoridad, las pruebas aportadas y los alegatos de las partes) para determinar en cada caso concreto si la resolución de inexistencia de información es válida.

Para fortalecer la toma de decisiones colegiadas y la participación de la sociedad civil, se conforman *Consejos Consultivos* con carácter honorífico, en cada uno de los OGTAIP de cada entidad federativa (artículo 47), que tendrán como facultades: comentar sobre el programa anual y su cumplimiento, además del presupuesto, emitir opiniones técnicas y proponer programas, proyectos y acciones relacionadas con esta materia, entre otras.

En la línea de la innovación y de nuevas tendencias a nivel global se incluye *la transparencia proactiva, los datos abiertos y el gobierno abierto*, así como un apartado de obligaciones en materia energética. Será facultad de los OGTAIP, con base en los lineamientos del SNT, establecer políticas de transparencia proactiva, esto es, publicar información adicional a la que establecen como mínimos las leyes de transparencia en el ámbito general y en el ámbito locales.

Un sector sensible en la sociedad son los grupos vulnerables, es por eso que en la LGTAIP se pone atención *en el derecho de acceso a la información de grupos vulnerables*, con capacidades especiales (ciegos, inválidos, etc.), así como de grupos indígenas, con el fin de otorgar facilidades y apoyos para consultar y realizar solicitudes de información.

Un aspecto que garantiza la efectividad de la transparencia está vinculado a los plazos en la LGTAIP se *Reduce el plazo de reserva de la información* a cinco años, de 12 años previstos en la LFTAIPG.

Asimismo, se *amplía y precisa sanciones*. Se señalan medidas de apremio como la amonestación pública y las multas; que van de 150 hasta 1,500 veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate. Se especifica que tanto las medidas de apremio, como las sanciones de tipo económico, no podrán ser cubiertas con recursos públicos. A diferencia de la LFTAIPG.

Todos estos elementos incorporados a la LGTAIP en general son positivos, aunque como se verá más adelante, también, hay aspectos al parecer son regresivos o preocupantes.

4.2.6. Dimensión: acceso a la información pública

Lo primero, que hay que considerar es que el DAIP es un derecho humano universal. Tal y como lo establece el artículo 13 de la CADH, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información y que para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe.²²⁴

Por lo que respecta, al principio de máxima divulgación, la CADH, en el artículo 13 la ha reconocido en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos (SIDH) como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones. En consecuencia, tanto la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CoIDH), como la CIDH han establecido que el DAIP debe estar regido por el ‘principio de máxima divulgación’. De este modo, el DAIP es la regla y el secreto la excepción.²²⁵

Así mismo, en lo correspondiente a la buena fe, desde la CIDH se afirma que “Para garantizar el efectivo ejercicio del DAIP, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el DAIP, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional”.²²⁶

Estos elementos internacionales que se establecen en la CADH han sido incorporados exitosamente en la normatividad mexicana, por lo que su legislación cumple con parámetros internacionales e incluso se ha ubicado en primer lugar en este sentido. Según el “*Global Right to Information Rating*” del Centro de Derecho y Democracia²²⁷ (CLD, por sus siglas en inglés), con sede en Canadá, que se dedica a compilar clasificaciones regulares de leyes nacionales de acceso a la información, la ley mexicana es clasificada como la número uno en el mundo.

²²⁴ Catalina Botero Marino, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, (México: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2012), .4, <http://www.cidh.org/relatoria>,

²²⁵ *Ibíd.*, 4-5.

²²⁶ *Ibíd.*, 7.

²²⁷ Cfr. Orme, “Acceso a la información: lecciones de la América Latina”, 13-14.

Este centro se basa exclusivamente en evaluaciones técnicas de la calidad de las leyes, solo como instrumentos que tiene el propósito de garantizar el acceso a la información pública; no toma en cuenta su impacto o su implementación, solo evalúa sus diferentes disposiciones legales, su mecanismo de cumplimiento, así como su accesibilidad en línea entre otros factores.

Según este ranking de 2016, Brasil ocupó el lugar más alto de América Latina al ubicarse en el lugar 22, la ley colombiana en el puesto 30, la de Chile en el puesto 43., Estados Unidos se ubica en el 55; de manera sorprendente Suecia que fue la primera en el mundo se ubicó en lugar 45.

Incluso en la legislación de las entidades federativas, con la reciente reforma en materia de transparencia y acceso a la información, que entró en vigor en 2016, existirá mayor homogeneidad en los criterios que siguen los OGTAIP para la difusión de información (al respecto, cabe mencionar que el INAI tiene facultades que permitirán eliminar la heterogeneidad de criterios en el acceso a la información en todo el país, entre los que se encuentran la emisión de criterios orientadores para los estados de la República, el ejercicio de la facultad de atracción y la facultad para resolver el recursos de inconformidad). En particular resultará fundamental que las legislaciones estatales se armonicen de acuerdo con los lineamientos que marca la nueva LGTAIP.²²⁸

En la práctica ha resultado interesante la discusión del avance de la aplicación del DAIP, incluso se ha reconocido su limitación frente a otro derecho, el de la protección a la vida privada y la protección de los datos personales. Incluso se ha generado una discusión intensa en torno a que si el nombre es o no un dato personal por sí mismo²²⁹.

El artículo 6, de la CPEUM cita que el derecho a la información será garantizado por el Estado, pero a su vez la fracción segunda se refiere a que la vida privada y los datos personales serán protegidos en los términos que fijen las leyes.

Se desprende que el derecho de acceso a la información es un derecho humano y deberá ser garantizado, en todo momento por el Estado quien llevará a cabo su interpretación bajo el principio de máxima publicidad, protegiendo en todo

²²⁸ Eduardo Guerrero Gutiérrez, *et al*, “Resoluciones Relevantes en materia de acceso a la información y de protección de datos personales”, (México: INAI. 2016), 55-56.

²²⁹ *Ibíd.*, 69.

momento la información relativa a la vida privada y datos personas de los individuos que también es un derecho humanos. (sic)

En el debate se han analizado los criterios de la CoIDH, en los que ha reconocido el acceso a la información contenido en el artículo 13, de la CADH, donde en una sociedad democrática se debe garantizar en el sentido más amplio.²³⁰

Sin embargo, después de llevar a la mesa el argumento y fundamento de que debe prevalecer el sentido de la máxima publicidad, la comisionada ponente del INAI recalcó que este derecho a la información “no es absoluto” y una de sus restricciones las rige el artículo 13.2 de la CADH, enfatizando en su inciso a) “El respeto a los derechos o a la reputación de los demás”. Y que por ende, la fracción segunda del artículo 18 de la LFTAIPG establece que los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión son confidenciales en los términos de ley.²³¹

Es así, que la limitación al derecho humano de acceso a la información invocada por el sujeto obligado se materializa precisamente en el derecho humano de protección de datos personales.

Así mismo, se explica que el artículo V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), señala que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada familiar.

La CPEUM, junto con otros instrumentos internacionales, reconoce el derecho a la protección de datos personales, de manera autónoma y no como un derecho colateral del acceso a la información pública. Hay una colisión de derechos fundamentales, que deben de evaluarse con los criterios del Poder Judicial de la Federación, que es la ponderación de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.²³²

Razonamientos y criterios de la SCJN, de los que concluye de uno de los derechos humanos imprescindibles es el “nombre”:

Lo anterior, implica que mientras que los datos personales deben mantenerse confidenciales, porque contienen información que solo le incumbe a su titular, el nombre es el dato con el que se actúa socialmente y por tanto es público. ¿De

²³⁰ *Ibíd.*, 70

²³¹ *Ibíd.*

²³² *Ibíd.*, 73

qué sirve el derecho de portar un nombre si este debe ocultarse?, en este sentido se ha pronunciado la SCJN al sostener que los datos personales se refieren a información concerniente a una persona física identificada e identificable, relativa a aquellas características que pueden afectar su intimidad, su privacidad. El nombre pues, por sí mismo, no puede afectar porque no daña a su titular, sino que lo reconoce, lo individualiza, resalta la característica de persona y no de objeto determinado.

Relevante la resolución del IFAI 0621/12, con la exposición del voto disidente del comisionado Ángel Trinidad Zaldívar, en apego a los principios del derecho a la información por basar el razonamiento jurídico, no en prejuicios o suposiciones, sino en una interpretación progresista de los que se espera sea el impacto positivo del derecho a saber en la sociedad.²³³

4.2.7. Dimensión: procedimientos de revisión

Ante de abordar directamente el recurso de revisión como una dimensión o facultad del INAI, de manera sucinta se describirá que se entiende por recurso. Jurídicamente el término recurso tiene dos sentidos: uno amplio que puede ser utilizado como sinónimo de medio de defensa en general y uno restringido equivalente a un medio específico de impugnación.²³⁴ Al ser un medio de defensa el juicio de amparo también se le conoce como recurso; lo cual, es correcto si tomamos el concepto antes mencionado en su sentido lato. De manera más específica, siguiendo a Burgoa, el recurso *stricto sensu* es: “un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlos, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone conservando o manteniendo de ésta en su substanciación los mismo elementos teleológicos motivadores del acto atacado”.²³⁵ En concordancia con esto un recurso es un medio de defensa que sirve para impugnar un acto en un procedimiento judicial o administrativo

En México, el recurso de revisión tiene una larga data, por ejemplo, en materia de juicio de amparo, ya en la ley de 1867²³⁶ se contemplaba en artículo 17 que “contra el auto en que se conceda o niegue la suspensión cabe el recurso de revisión ante la SCJN, pudiéndose

²³³ *Ibid.*, 81.

²³⁴ Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, (México: Porrúa, 1994), 575.

²³⁵ *Ibid.*, 576.

²³⁶ Se refiere a la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la CEUM del 5 de febrero de 1857.

interponerse por el quejoso o promotor fiscal, quienes necesariamente deberá hacerlo cuando la suspensión sea notoriamente improcedente y afecte los intereses de la sociedad. En la nueva ley amparo en el artículo 80 se sigue contemplando el recurso de revisión como un medio de impugnación. “En el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, queja y reclamación; y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad”²³⁷ como se puede observar se mantienen los mismos mecanismos.

De manera análoga, el recurso de revisión se puede aplicar como un mecanismo de defensa del DAIP y así se contempla en la CPEUM, en la LGTAIP y en la LFTAIP. De lo que se desprende de la LGTAIP se puede definir, como bien lo explica Morales de la siguiente manera:

*“El recurso de revisión es una de las garantías del ejercicio libre y pleno del derecho de acceso a la información. Éste es el medio mediante el cual, las máximas autoridades en materia de transparencia resuelven controversias entre personas que solicitan información y sujetos obligados a cumplir con la Ley de Transparencia que la niegan, ya sea por considerar que la información es confidencial, es decir relativa a datos personales, o reservada, relacionada con seguridad nacional e interés público, excepciones al acceso a la información reconocidas en esta Ley General”.*²³⁸

Otra definición de recurso de revisión que se puede encontrar de manera oficial en la página del SNT acorde a la normatividad es que: “Son los medios de defensa que puede hacer valer el solicitante de información pública o de acceso, rectificación, corrección u oposición en el tratamiento de sus datos personales, en contra de los actos u omisiones realizados por los sujetos obligados en el artículo 6 constitucional, al momento de tramitar la solicitud o bien sobre la calidad de la entrega de la información que se solicita y también en caso de considerarse que se violan los DAIP y de protección de datos personales”

Las causas por las que se puede presentar un recurso de revisión, queja o inconformidad ante los OGTAIP son, entre otras: 1) la negativa de acceso a la información; 2) la declaratoria de inexistencia de información; 3) el costo, tiempo de entrega o el contenido de la información; 4) la clasificación de la información como reservada o confidencial; 5) las

²³⁷ Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM, (México: Última reforma, DOF, 17 de junio de 2016), 28, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_170616.pdf.

²³⁸ Gabriela Morales, “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: comentada”, en Jorge Islas López, (coordinador), (México: INAI, 2016), 430

irregularidades o la falta de razones de la reserva de la información; y, 6) la entrega de la información en formato distinto o incomprensible.

De las nuevas facultades que se le otorgó al INAI con la reforma constitucional de 2014, destaca la facultad de recursos de revisión como OGTAIP. Según el artículo 6, apartado A, fracción cuarta; “Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución”. De este modo, la federación y las entidades federativas en el ámbito de sus competencias tendrán las bases para garantizar el ejercicio del DAIP.

En el artículo 41, de la LGTAIP se determina que el INAI, además de lo que se señale en la LFTAIP tendrá entre otras atribuciones la de: “Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley” (fracción segunda, artículo 41). De esta manera, como afirma Lima y Moreno,²³⁹ los recursos de revisión están bien especificados ya que se refieren a los sujetos obligados del ámbito federal, estableciéndose así un mecanismo de control contra la legalidad de las respuestas que tienen los particulares de los sujetos obligados del ámbito mencionado. El OGTAIP nacional, también, tiene la facultad de: “Conocer y resolver de oficio o a petición de los órganos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley”(fracción cuarta, artículo 41).

De manera clara se especifica que serán conocidos y resueltos los recursos de revisión que por su interés y trascendencia lo amerite. Como bien observa Islas,²⁴⁰ los conceptos de interés y trascendencia se tomaron del segundo párrafo, fracción quinta, del artículo 107 constitucional, que establece la facultad de atracción de la SCJN en los juicios de amparo directo. Estos conceptos fueron definidos por la SCJN afirmando que son de “índole jurídica en cuanto se orientan a calificar un asunto que por los problemas jurídicos planteados, dada su relevancia, novedad o complejidad, requieren de un pronunciamiento del máximo tribunal del

²³⁹ Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno, “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: comentada”, en Jorge Islas López, (coordinador), (México: INAI, 2016), 149.

²⁴⁰ Islas (Coord.), “Ley General de Transparencia y Acceso, 45.

país, de tal suerte que el criterio que llegara a sustentarse en el asunto atraído repercutirá de manera excepcionalmente importante en la solución de casos futuros”.²⁴¹

Lo que queda muy claro en la LGTAIP es que los OGTAIP de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, también, tendrán entre otras atribuciones la de: “Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito local, en términos de lo dispuesto en el Capítulo I, del Título Octavo de la presente Ley (párrafo segundo, artículo 42). Con esta disposición hay un acercamiento de este recurso a la sociedad ya que se incorpora la posibilidad de interponer recursos de revisión ante las unidades de transparencia de los sujetos obligados.

De paso hay que destacar que hay un segundo medio de impugnación, como es el recurso de inconformidad ante el INAI. Con este recurso se le otorga al OGTAIP nacional la facultad de conocer en segunda instancia de los recursos de revisión que interpongan los solicitantes ante los OGTAIP de las entidades federativas, o como bien lo especifica la exposición de motivos²⁴² de la LGTAIP: “es un recurso que podrán interponer los solicitantes ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, para recurrir las resoluciones de los organismos garantes de las entidades federativas que les causen un perjuicio por la confirmación de la negativa de información que emita un sujeto obligado cuando se le solicite información”. Como lo comenta el mismo Islas, “lo que se ha considerado como el tercer medio de impugnación, es en realidad una facultad sustantiva de control por parte del INAI, que consiste en la atracción de los recursos de revisión que se interpongan ante los organismos garantes locales, que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.²⁴³

²⁴¹ Tesis: 2ª / J. 143/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, 335. Citada por Jorge Islas López en *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. comentada*, (México: INAI, 2016), 45.

²⁴² Exposición de motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Del recurso de inconformidad ante el Instituto, p. 38, citada por Jorge Islas López en *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Comentada* (México: INAI, 2016), 45.

²⁴³ Islas, “Ley General de Transparencia y Acceso, 45.

Tabla 4.2. Bases normativas de los procedimientos de revisión reconocidos en la LGTAIP:

BASES NORMATIVAS DEL RECURSO DE REVISION			
TÍTULO.	CAPITULO	ARTÍCULOS	CONTENIDO NORMATIVO
OCTAVO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	I Del Recurso de Revisión ante los Organismos garantes	Artículos 142 al 158	El solicitante por sí mismo o a través de su representante podrá interponer recursos de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la unidad de transparencia. El recurso de revisión procederá en contra de La clasificación de la información; La declaración de inexistencia de información; La entrega de información incompleta; La falta de trámite a una solicitud; La negativa a permitir la consulta directa de la información; entre otras. Asimismo, se presenta los requisitos que el recurso de revisión deberá contener entre los cuales se incluyen El sujeto obligado ante la cual se presentó la solicitud; El acto que se recurre; y Las razones o motivos de inconformidad, entre otras. Si no se cumplen con los requisitos por una sola ocasión se prevendrá al recurrente para que subsane su solicitud. El plazo que tiene el organismo garante para resolver el recurso de revisión no debe exceder los cuarenta días. En todo momento, los Comisionados deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza según se requiera: esta información deberá tener el carácter de reservada o confidencial salvo en violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, deberá aplicar una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuando exista una colisión de derechos. Asimismo, se presenta el procedimiento por medio del cual los Organismos garantes resolverán el recurso de revisión. Las resoluciones de los Organismos garantes podrán: Desechar o sobreseer el recurso; Confirmar la respuesta del sujeto obligado, o Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado. Las resoluciones establecerán, en su caso, los plazos y términos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución, Se deberá notificar a las partes y publicar las resoluciones. Cuando se determine que se incurrió en una probable responsabilidad acorde a las obligaciones previstas se dará conocimiento al órgano interno o a la instancia competente para que se inicie el procedimiento de responsabilidad respectivo. También, se establecen las causales de improcedencia por la que se desecha el recurso. El recurso podrá ser sobreseído en todo o en parte cuando, una vez admitido, cuando por ejemplo el recurrente se desista o fallezca. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Únicamente el

BASES NORMATIVAS DEL RECURSO DE REVISION			
			Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los Organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.

Fuente: Elaboración propia

Es importante destacar que para facilitar la interposición y seguimiento de los recursos de revisión, SNT habilito la Plataforma Nacional de Transparencia, que no es más que una mecanismo tecnológico en internet en donde se concentran en un mismo sitio las obligaciones de transparencia, las solicitudes de información y lo recursos de revisión que se generan en la entidades federativas. Como bien, afirma Peschard:

La Plataforma Nacional de Transparencia “Concentra en un sitio de internet todos los procedimientos que llevan a cabo los organismos garantes, a fin de facilitar la búsqueda de información por parte de los usuarios, ya sea por la vía de consultas de información publicitada por ley, o por la vía de solicitudes de información y eventualmente por la de recursos de revisión, con la posibilidad de darle seguimiento a los procesos”.²⁴⁴

De esta manera, continua diciendo la autora en la Plataforma Nacional de Transparencia, el sistema de gestión de medios de impugnación que registra en un solo sitio web los recursos de revisión y el procesamiento de los mismos, es decir, pone a disposición de la población el proceso de interacción entre quienes interponen un recurso de revisión.²⁴⁵

Acorde a lo anterior, el SNT pone a la disposición del usuario el portal de recursos de revisión en donde se pueden consultar en versión pública las resoluciones consideradas relevantes y que han sido solventadas por los OGTAIP de las 32 entidades federativas en materia de acceso a la información pública y datos personales

Igualmente el Pleno del INAI, cuando así lo apruebe la mayoría de sus Comisionados, de oficio o a petición de los OGTAIP, podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así

²⁴⁴ Jacqueline Peschard, “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: comentada”, en Jorge Islas López, (coordinador), (México: INAI, 2016), 187.

²⁴⁵ *Ibíd.*

lo ameriten (artículo 81, LGTAIP). Utilizando el mismo criterio de la SCJN antes mencionado de los conceptos de interés y trascendencia.

En la práctica según el informe de labores del INAI, 2016, en cuanto a los resultados de los recursos de revisión interpuestos ante este OGTAIP nacional, en el periodo que va de octubre 15 a septiembre 16, se recibieron 6 mil 795 recursos de revisión de información pública en contra de los sujetos obligados de acuerdo con la LGTAIP y la LFTAIP, cifra que representó un incremento de 9.2 por ciento respecto período anterior. El total de recursos resueltos en el periodo de 2014 a 2015, fue de 6 mil 403 y para el periodo de 2015 a 2016 el total fue de 6 mil 616 casos resueltos.²⁴⁶

En lo que corresponde a los nuevos sujetos obligados desde la entrada en vigor de la LGTAIP, según el mismo informe se encontró lo siguiente: de los medios de impugnación interpuestos, desde mayo de 2015 a septiembre de 2016, se pueden identificar que son 428 recursos de revisión los que corresponden a las respuestas emitidas por los nuevos sujetos obligados: 210 en contra de organismos autónomos, 76 en contra de sujetos obligados del Poder Judicial, 50 en contra de sindicatos, 43 en contra de partidos políticos, 40 en contra de sujetos obligados del Poder Legislativo y nueve en contra de fideicomisos y fondos públicos. Asimismo se han interpuesto 27 recursos de inconformidad en contra de resoluciones emitidas por OGTAIP.²⁴⁷

4.2.8. Dimensión: SNT y Plataforma Nacional de transparencia

En la LGTAIP se regula la integración, organización y función del SNT, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así mismo se establecen las bases de coordinación entre sus integrantes.

Para tener una idea general, el SNT se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la LGTAIP y demás normatividad aplicable” (artículo 28).

²⁴⁶ INAI, Informe de labores 2016, 38.

²⁴⁷ *Ibíd.*, 39-40.

El SNT está integrado por I. El INAI; II. Los OGTAIP de las entidades federativas; III. La Auditoría Superior de la Federación; IV. El Archivo General de la Nación, y V. El INEGI (artículo 30).

Entre sus funciones se encuentran las siguientes: Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la LGTAIP; Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el DAIP; Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país; Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia de conformidad con lo señalado en la LGTAIP; Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información; Promover el ejercicio del DAIP en toda la República mexicana; entre otras.

El SNT cuenta con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y será presidido por el Presidente del INAI. Este consejo es un órgano colegiado y es el máximo rector de la coordinación entre las distintas instancias que conforman este sistema. Según el informe de labores 2016, este consejo ha sesionado en 52 ocasiones desde su reciente creación. De estas sesiones se han generado lineamientos especializados en diversas materias, como las correspondientes a: clasificación y desclasificación de la información, archivos y gestión documental, transparencia proactiva e información de interés público, así como obligaciones de transparencia, por mencionar algunas de ellas.²⁴⁸

Según la LGTAIP el INAI tiene la atribución de encabezar y coordinar el SNT (artículo 41, fracción quinta) y acorde, con la LFTAIP, el INAI tiene la facultad de promover la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, esto conforme a las políticas que establezca el SNT (artículo 21, fracción novena); además la de promover y difundir el ejercicio de los DAIP de conformidad con el programa nacional que en la materia emita el SNT, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la normatividad en la materia (artículo 21, fracción séptima).

²⁴⁸ *Ibíd.*, 173.

Hay que recordar que el INAI a fin de obtener una fuente de información rigurosa y sistemática que permita conocer, más allá del nivel de cumplimiento de la normatividad, las condiciones estructurales y de experiencia de apertura gubernamental en nuestro país, durante 2016 dio continuidad al proyecto de Métrica de Gobierno Abierto.²⁴⁹ La métrica del gobierno abierto, como ya se exploró en el capítulo tercero de esta tesis doctoral, es una especie de diagnóstico inicial que documenta el estado actual del SNT, y de las políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva que lo conforma.²⁵⁰

Asimismo, el SNT tiene entre sus funciones, el establecimiento de la *Plataforma Nacional de Transparencia* (artículo 31, fracción sexta,), es por eso que en el Título Tercero de la LGTAIP, en su capítulo único se aborda lo referente a la misma. Conforme a la normatividad, serán los OGTAIP quienes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la LGTAIP para los sujetos obligados y los OGTAIP, de conformidad con la normatividad que establezca el SNT, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios (artículo 49).

Respecto a su integración la Plataforma Nacional de Transparencia está integrada por lo menos por siguientes sistemas: el Sistema de solicitudes de acceso a la información, el Sistema de gestión de medios de impugnación; el Sistema de portales de obligaciones de transparencia y el Sistema de comunicación entre OGTAIP y sujetos obligados (artículo 50).

Será responsabilidad del SNT de establecer las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios (artículo 52).

En 2016 comenzó la operación del SNT y según el informe²⁵¹ de labores 2016 del INAI, ingresaron 93 mil 254 solicitudes en el periodo de mayo al 16 de septiembre de 2016 en la entidades federativas. De las 93 mil 254 solicitudes ingresadas, 79 mil 660 corresponden a las entidades federativas y 13 mil 594 a la Federación lo que representa el 85 y 15 por ciento respectivamente. De este modo, la Plataforma Nacional de Transparencia facilita la

²⁴⁹ Este proyecto es coordinado por el INAI y desarrollado por el CIDE y su ejecución inició en 2015, fecha en que se firmó el Acuerdo mediante el cual se autoriza la celebración del contrato plurianual para el desarrollo de la Métrica de Gobierno Abierto, (México: El Pleno del INAI, en sesión celebrada el 14 de octubre de 2015).

²⁵⁰ Guillermo Cejudo, (Coord.), *Métrica de la Gobierno Abierto- Reporte de resultados 2017* (México: Centro de Investigación y Docencia Económica, INAI, 2017).

²⁵¹ INAI, Informe de labores 2016, 202-203.

accesibilidad para los usuarios, además de facilitar el cumplimiento de las obligaciones para los sujetos obligados y los OGTAIP.

La SCJN, según el mismo informe 2016, fue el sujeto obligado con el mayor número de solicitudes de información pública, ingresadas del cuarto trimestre de 2015 al tercer trimestre de 2016, con 49 mil 886 (24.7 por ciento del total); le siguió el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con 8 mil 820 (4.4 por ciento) y, en tercer lugar, se ubicó el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) con 8 mil 314 solicitudes (4.1 por ciento).

4.2.9. Dimensión: transparencia proactiva

El DAIP genera distintas obligaciones a cargo del Estado, a saber, las otras obligación serían la: de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas; obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información; obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información; obligación de transparencia activa: obligación de producir o capturar información: obligación de generar una cultura de transparencia; obligación de implementación adecuada; obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del DAIP.

De todas estas obligaciones a cargo del Estado respecto del DAIP, destaca la obligación de transparencia activa. Un adjetivo más para la transparencia. Tratando de profundizar y sistematizar sobre los tipos de transparencia, los especialistas han empleado un nuevo adjetivo, “proactiva”. Así se habla de una transparencia proactiva. ¿Pero, que significa este adjetivo? Según el diccionario de la lengua española de la Real Academia,²⁵² tiene dos acepciones: 1. Adj. Psicol. Que toma activamente el control y decide qué hacer en cada momento, anticipándose a los acontecimientos. Persona, empresa proactiva. 2. Adj. Psicol. Que implica acción o intervención activa. Es un término que procede del ingl. *Proactive* creado por oposición a *reactive* “reactivo”. Las acepciones nos orientan lo que significa la transparencia proactiva en la legislación, para el instituto, los sujetos obligados y los ciudadanos.

Para el INAI,²⁵³ la transparencia proactiva es un tipo de transparencia, se refiere a la obligación que les impone la LGTAIP a los sujetos obligados de brindar información adicional

²⁵² Ver página oficial del diccionario de la lengua española de la Real Academia Española. <http://www.rae.es/>, <http://dle.rae.es/?id=UDj79Cj>.

²⁵³ Ver página oficial del INAI. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>

o complementaria, lo que los lleva a realizar un conjunto de actividades tendientes a la identificación, generación, publicación y difusión de ese tipo de información. Los otros dos tipos que se menciona en dicha página son: la transparencia reactiva, la cual responde o se genera en la entrega de información solicitada, refiriéndose todo lo relacionado a los procedimientos de acceso a la información y a los recursos de revisión; y transparencia activa, que no es más que el cumplimiento de la LGTAIP en su artículo 70 en cuanto a la obligación de los sujetos obligados de publicar información.

Respecto a la transparencia activa -sin la cual no es posible dar el salto cualitativo a la transparencia proactiva-, según Orme Bill, la CADH afirma que es una de las obligaciones²⁵⁴ impuestas al Estado por el DAIP.

Por otra parte, el INAI, considera a la transparencia proactiva como un pilar del llamado gobierno abierto y la define como “el conjunto de actividades que superan las obligaciones previstas en la normatividad; y permiten a un sujeto obligado captar, identificar, clasificar, priorizar, procesar información que atiende a una demanda o necesidad específica o problemática determinada”.²⁵⁵ Esto con el propósito de construir conocimiento público y útil atendiendo a los atributos de accesibilidad, confiabilidad, verificabilidad, veracidad y oportunidad que aseguren su calidad.

De forma complementaria, la transparencia proactiva busca elevar en forma sostenida la publicación de información y bases de datos abiertas de información en posesión de los sujetos obligados; que propicien la rendición de cuentas efectiva y promuevan la participación activa de la sociedad en la solución de problemas públicos de manera activa y permanente”.²⁵⁶

En la LGTAIP, el término de transparencia proactiva es incorporado a su lenguaje. Se encuentra mencionado en los artículos: 42, fracciones octava y novena, 45, fracción novena, 56, 57 y 58.

En esta ley se le trata de dar relevancia, al colocarla como encabezado del capítulo II, Título Cuarto, denominado: cultura de la transparencia y apertura gubernamental. Con tres artículos específicos 56, 57, 58. Esto también, nos indica que la transparencia proactiva se considera por el legislador como parte del llamado gobierno abierto (apertura gubernamental).

²⁵⁴ Orme, El derecho de Acceso a la Información, en el marco jurídico interamericano.

²⁵⁵ INAI, Informe de labores 2015, 250.

²⁵⁶ *Ibíd.* .

Si se observa el artículo 56, se reconoce la responsabilidad de los OGTAIP en lo que respecta a la transparencia proactiva:

Los Organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.

En estos artículos se encuentran varios elementos interesantes para el análisis. En primer lugar, se indica a quien le compete la responsabilidad de establecer políticas de transparencia proactiva, esto es a los OGTAIP. Eso es importante ya que no queda indefinido la entidad encargada de diseñar esta política. De ahí una de sus atribuciones, en el marco de las políticas de transparencia proactiva, según, el artículo, 42, fracción novena es la de suscribir convenios con los sujetos obligados que propicien la publicación de la información. De manera específica, los que tendrán la función de promover e implementar políticas de transparencia proactiva según se establece en el artículo 45, fracción novena²⁵⁷ son los responsables de la Unidad de Transparencia, serán los sujetos obligados los encargados de la designación.

Regresando al artículo 56, se identifica la finalidad de las políticas de transparencia proactiva, que no es otra que la de incentivar a los sujetos obligados para que brinden información adicional más allá de lo que se prescribe como mínimo en la LGTAIP. Se pretende, con base en la demanda de la sociedad y una metodología pre-establecida, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados. De este modo, se puede encontrar dos rasgos definitorios de lo que sería una transparencia proactiva: Informaron adicional y reutilización de la información.

En el marco de la política de transparencia proactiva, la información publicada por los sujetos obligados se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida (artículo 57).

Por otra parte, resulta interesante que la LGTAIP pretenda hacer efectiva la transparencia proactiva, estableciendo criterios de evaluación; siendo el SNT encargado de

²⁵⁷ LGTAIP, 14.

esta facultad, “*El Sistema Nacional emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de la transparencia proactiva, considerando como base, la reutilización que la sociedad haga a la información*” (artículo 58).

4.2.10.Dimensión: gobierno abierto

El concepto de gobierno abierto, a pesar de ser un concepto en construcción se ha innovado en los temas de gobierno, gestión pública, políticas públicas, gobernanza, al mismo tiempo que se ha popularizado entre los países del mundo. Incluso se ha hecho una Alianza Global de Gobierno Abierto en la cual México es parte activa.²⁵⁸ Esto permite dimensionar la importancia que el concepto de gobierno abierto ha tomado en los gobiernos y en la generación del conocimiento sobre la relación entre gobernantes y gobernados.

Estas tendencias se han visto reflejadas en la normatividad, en la LGTAIP se ha introducido el concepto de gobierno abierto. En el artículo 42, fracción vigésima, se establece que:

“Los órganos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica”.

Como se deduce del precepto anterior, es responsabilidad de los OGTAIP fomentar entre otros principios, el de gobierno abierto. Esto significa que la responsabilidad del OGTAIP no solo significa que debe cumplir con los objetivos de la ley, sino que en su cumplimiento debe promover e impulsar el principio de gobierno abierto.

En consecuencia, el INAI como OGTAIP y en el cumplimiento de lo que la ley prescribe ha trabajado en cuatro ámbitos²⁵⁹ : i) mantenimiento y avance de la dinámica o administración de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en el país, dando continuidad pese a los cambios de autoridades; ii) promoción del gobierno abierto entre los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal);

²⁵⁸ El Estado mexicano participa de manera activa en esta Alianza. Asumió la co-presidencia junto con Indonesia en octubre de 2013, en este contexto creó un secretariado técnico de gobierno abierto y se elaboró un plan de Acción (2013-2015) y fue anfitrión de la Cumbre Global de Gobierno Abierto en la Ciudad de México en el 2015. Inspirado en todo esto, se introduce, en la LGTAIP.

²⁵⁹ Joel Salas Suárez, “El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto”, En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017), 160-161.

iii) definición e impulso de un modelo teórico que clarifique conceptos y criterios para establecer las características mínimas del gobierno abierto en el país, y iv) puesta en práctica del modelo a nivel local. Todas estas acciones se ejecutan de forma paralela.

Hay que destacar que gobierno abierto aquí se concibe como un principio. Esto es importante debido a que le da otra dimensión al término, gobierno abierto. Al decir que es un principio, se entiende como una fuente de donde procede algo, en este sentido se relaciona como el origen de algo. Algunos autores, lo consideran sinónimo de razón o fundamento, también puede significar máxima o norma.²⁶⁰ De este modo, gobierno abierto, además de concebirse como un concepto, en la LGTAIP se concibe como un principio.

Gobierno abierto como concepto se equipara a términos vinculados con el acceso a la información, como es la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la colaboración y el uso de las nuevas tecnología.

Siguiendo a Villoria un gobierno abierto sería “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente, y lo consigue gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) actualmente disponibles, sobre todo la Web 2.0.”²⁶¹

De acuerdo con Oszlak, se puede afirmar que un gobierno abierto “entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos”.²⁶² En este sentido, la clave de un gobierno abierto, se centra en los espacios de la participación ciudadana en la toma de decisiones a partir de información útil proporcionada por los sujetos obligados de transparencia.

²⁶⁰ Rafael De Piña, y Rafael De Piña Vara, *Diccionario de Derecho*, (México: Porrúa, 1998), 418

²⁶¹ De acuerdo a múltiples aproximaciones al concepto, Villoria retoma numerosas definiciones y nos da un panorama de como se ha abordado conceptualmente el gobierno abierto. Manuel Villoria, “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, En *Las promesas del Gobierno abierto*, coordinado por Andrés, Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto, (México: ITAIP, INFOd, s.f.), 71, http://www.alejandrobarrros.com/wpcontent/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf.

²⁶² Oscar Oszlak y Ester Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, (México: OEA, 2014), 7, <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>.

Asimismo, en la misma LGTAIP, se alude de manera expresa al gobierno abierto, en el Capítulo III, artículo 59:

“Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental”.

De esta manera, las promociones de gobierno abierto, se contempla como una facultad de tales OGTAIP. En esta tarea de promoción debe haber una coordinación con el SNT, el OGTAIP nacional y los OGTAIP estatales para nuevas iniciativas, incluso para servir de puente²⁶³ entre estas y la ciudadanía para lograr el objetivo de gobierno abierto.

Con el concepto de gobierno abierto se ha dado un paso más en la evolución y fortalecimiento de la transparencia y el DAIP. Con este concepto y este precepto legal se pretende abrir espacios públicos a la participación de los ciudadanos y la apertura gubernamental.

Por su parte, en la LFTAIP también, se determina sobre al gobierno abierto de manera directa. Se reconoce la importancia a este concepto que se incluye como uno de los objetivos de la ley, en su artículo 2, fracción sexta:

“Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos”

Quedando así incorporado no solo el concepto sino las directrices que tomara el DAIP, la transparencia y la protección de datos personal.

En un análisis de los demás objetivos en el citado artículo²⁶⁴ de la LFTAIP, todo convergen en el concepto gobierno abierto en los cuales quedan implicados los términos de:

²⁶³ Salas, “El papel de los órganos garantes...”, 160.

²⁶⁴ LFTAIP, Artículo 2: I) Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; II) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral; III) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; IV) Regular los medios de impugnación que le compete resolver al Instituto; V) Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados; VI)...; VII) Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y VIII) Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.

gobernados (ciudadanos), gobernantes y las nuevas tecnologías, así como conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a los ciudadanos (solicitantes) se contempla en los objetivos de la ley la necesidad de que se provea todo lo necesario para que tenga acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; que se fortalezca el escrutinio de los ciudadanos a las actividades de los sujetos obligados; así mismo que se propicie la participación ciudadana en las decisiones públicas. De parte de los gobernantes (sujetos obligados), en la LFTAP se establece la transparencia de la gestión pública mediante la difusión adecuada de la información, de la rendición de cuenta a los ciudadanos, de tal modo que se valore el desempeño de los sujetos obligados, y en general pretende fomentar una cultura de la transparencia y acceso a la información pública.

Lo elementos que conforman los objetivos de la LFTAP conllevan al denominado gobierno abierto, que se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las tecnologías, el DAIP, los datos abiertos, la colaboración, la innovación, la eficiencia, la calidad de los servicios públicos, entre otros. Como afirma, Montero,²⁶⁵ “con el gobierno abierto se procura poner en práctica estrategias e instrumentos de gestión con miras a generar institucionalidad pública para la gobernanza democrática, colocando en el centro a los ciudadanos, a quienes les asigna un rol protagónico”.

El texto de la fracción sexta, del artículo 2, de la LFTAP, parte del supuesto que las instituciones del Estado mexicano tienen apertura y uno de los objetivos de esta ley es consolidar esta tendencia mediante “iniciativas de gobierno abierto”. En este sentido se pretende que el gobierno abierto sea un instrumento para un Estado abierto.

Si bien es cierto, que el gobierno abierto ha tendido inicialmente al acceso a la información, a la transparencia a la rendición de cuentas, a la participación ciudadana, a las tecnologías; y que de manera restringida se centró en el Poder Ejecutivo, lo cual ponía en duda el éxito del gobierno abierto, como bien lo advierte, Montero,²⁶⁶ “el concepto de gobierno abierto se está erigiendo únicamente en torno al Poder Ejecutivo, lo que ha generado duda en cuanto a si es suficiente para su éxito o si es necesario que su contenido se proyecte e irradie a

²⁶⁵ Gregorio Montero, “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”, En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL*, Editores: Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017), 54.

²⁶⁶ *Ibíd.*

todos los órganos del Estado, lo que a su vez lleva a hablar del Estado abierto.” Es decir, para que el gobierno abierto funcione tiene que adquirir un nuevo rumbo que se relaciona con las instituciones del Estado incluyendo los demás poderes, llamase legislativo y judicial así como los órganos del Estado; sin dejar fuera a los organismos autónomos constitucionales.

De esta manera, como se ha visto el gobierno abierto no solo se está posesionando como un nuevo paradigma conceptual para comprender la gobernanza o la administración pública, sino al mismo tiempo se está convirtiendo en una herramienta que mejore la gestión pública como se establece en la ley y a todas las instituciones del Estado.

Como herramienta, se ha construido una métrica de gobierno abierto,²⁶⁷ por parte del INAI, metodología novedosa que trata de medir qué tanto puede un ciudadano conocer lo que hacen sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones. La métrica es una radiografía del punto de partida de la política de gobierno abierto del Estado mexicano que intenta documentar el estado actual del SNT, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como de las políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva que lo conforman. El instrumento de medición del gobierno abierto se compone de dos dimensiones²⁶⁸: transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano.

Tabla 4.3. Evolución de las Dimensiones del OGTAIP

NATURALEZA JURÍDICA	DIRECTO
IFAI-2003	INAI-2014
SUJETOS OBLIGADOS	
Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo Federal	Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, 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.
AUTONOMÍA	
Órgano descentralizado de la administración pública federal con	Organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad

²⁶⁷ Cejudo, (Coord.), Métrica de la Gobierno Abierto, 70.

²⁶⁸ *Ibíd.*, 15.

NATURALEZA JURÍDICA	DIRECTO
autonomía operativa, de gestión y de decisión	jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.
ATRIBUCIONES NORMATIVAS	
El IFAI desde su creación contaba con las siguientes atribuciones: • Interpretar la ley en el orden administrativo; • Conocer y resolver los recursos de revisión; • Establecer criterios de clasificación de información reservada y confidencial; • Asesorar a los particulares sobre solicitudes de acceso a la información; • Capacitar a servidores públicos; • Elaborar y publicar estudios e investigaciones; • Elaborar su Reglamento interior; • Promover la cultura de la transparencia; • Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en aplicar criterios para catalogar y conservar archivos;	Además de las atribuciones del IFAI, el INAI tiene competencia para: • Resolver los recursos de inconformidad que se interpongan contra los OGTAIP estatales, así como las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia; • Promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; • Impulsar la aprobación del programa nacional de transparencia dentro del SNT; • Promover la digitalización de información y la utilización de tecnologías de información; • Establecer políticas de transparencia proactiva; • Garantizar accesibilidad para que grupos vulnerables puedan ejercer el DAIP; • Promover la colaboración con organismos internacionales en análisis y mejores prácticas; • Fomentar los principios de gobierno abierto, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica.
ESTRUCTURA Y PRINCIPIOS	
Estructura: • 5 Comisionados que integran el pleno y duran 7 años en el cargo;	Estructura: • 7 Comisionados que integran el pleno y duran 7 años en el cargo; • Un Secretario técnico; • Un órgano interno de control; • Un consejo consultivo integrado por 10 integrantes honoríficos
Principios: En la interpretación de la LFTAIPG se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de información en posesión de sujetos obligados.	Principios: Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

NATURALEZA JURÍDICA	DIRECTO
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	
La respuesta de solicitud de información deberá ser en el menor tiempo posible que no podrá ser mayor de 20 días hábiles (LFTAIPG)	El principio de progresividad, tiene un efecto preponderante en el caso concreto al DAIP, esto es, implica que los criterios de las autoridades y de los OGTAIP no permanezcan inmóviles, sino que sean revisados de manera periódica para hacerlos avanzar en favor de la máxima transparencia y publicidad. La reforma constitucional en materia de transparencia de 2016, se garantiza mayor homogeneidad en los criterios que siguen los OGTAIP estatales para el DAIP, así mismo el OGTAIP nacional tiene facultades para eliminar la heterogeneidad de criterios en el DAIP en todo el país. En materia del derecho a la información, aplica el principio <i>pro persona</i>, a través del principio de máxima publicidad, que se traduce en que, en caso de duda, debe favorecerse el acceso a la información, es decir, que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia a las personas. En el DAIP, este nuevo paradigma abarca no sólo al INAI y demás OGTAIP previstos en la LFTAIP, sino también a todas las autoridades federales en tanto sujetos obligados por dicho cuerpo normativo. La respuesta de solicitud deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor a 30 días.
PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN	
Plazo de 15 días para interponer un recurso de revisión. Se tendrán 30 días hábiles, interpuesto el recurso para integrar el expediente y presentar el proyecto El pleno resolverá en 20 hábiles una vez presentado el proyecto	Plazo de 15 días para interponer un recurso de revisión. 5 días para subsanar requisito de recurso de revisión en caso de que no cumpla con los requisitos. El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo no mayor a 40 días.
SISTEMA DE PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA	
El IFAI hasta antes de la reforma constitucional del 2014 y de la LGTAIP, presidía una instancia denominada Conferencia Nacional de Órganos Garantes de Acceso a la Información Pública, en la que se reunían estos entes para revisar y dar seguimiento a la agenda general de transparencia y acceso a la información pública en México.	Con la publicación de la LGTAIP, se crearon el SNT y la Plataforma Nacional de Transparencia, como instancias e instrumentos de coordinación de los distintos órdenes de gobierno para atender y dar seguimiento a la política nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en todo el país, por medio de los OGTAIP.

NATURALEZA JURÍDICA	DIRECTO
	El SNT se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos. La Plataforma Nacional de Transparencia, será el instrumento en la que los OGTAIP desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permitirá cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la LGTAIP. La Plataforma se conforma por cuatro sistemas: de solicitudes de acceso a la información; de gestión de medios de impugnación; de portales de obligaciones de transparencia, y de comunicación entre OGTAIP y sujetos obligados
TRANSPARENCIA PROACTIVA Y GOBIERNO ABIERTO	
El IFAI, hasta antes de la reforma constitucional del 2014 y de la LGTAIP, no contaba con atribuciones ni las capacidades institucionales para promover la transparencia proactiva ni impulsar eficazmente políticas de gobierno abierto en México.	Con la publicación de la LGTAIP, se fortaleció el marco jurídico del acceso a la información pública con medidas y estrategias para promover la transparencia proactiva e impulsar políticas de gobierno abierto en todo el país. La transparencia proactiva es un tipo de transparencia, se refiere a la obligación que les impone la LGTAIP a los sujetos obligados de brindar información adicional o complementaria, lo que los lleva a realizar un conjunto de actividades tendientes a la identificación, generación, publicación y difusión de ese tipo de información. El gobierno abierto entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos y esto se refleja en la LGTAIP

Fuente: Elaboración propia

4.3. Más allá de la reforma constitucional en materia de transparencia del 2014

4.3.1. Asignaturas que deja pendientes la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014.

La gran reforma constitucional en materia de transparencia del año 2014, en general ha sido valorada como positiva en muchos aspectos, tanto en México como en el exterior, como se dijo anteriormente, incluso se le considera la mejor legislación en la materia por diversos estudios, y en caso de que esto no fuera así, seguro esta entre las primeras. Sin embargo, es importante hacer algunas anotaciones que si no son problemas de diseño institucional si lo son como pendientes o retos que deja la reforma.

A pesar de que hay un diseño institucional aceptable hay una serie de retos para que el OGTAIP pueda garantizar plenamente el ejercicio del DAIP y a la protección de datos personales, a continuación se enumeran algunos tomados de la experiencia de ex funcionarios de los OGTAIP de México, Chile y Brasil.²⁶⁹

- Una ley buena y clara es esencial, pero no es en sí suficiente: la clave es el uso activo y cotidiano de la ley por los medios de comunicación, la sociedad civil y los ciudadanos comunes, actuando en favor del interés público - más una nueva “cultura de transparencia” dentro del gobierno mismo.
- La divulgación pública proactiva y accesible de la información oficial por parte de los gobiernos es preferible siempre a la utilización de mecanismos formales de solicitud por parte de los ciudadanos: la divulgación sistemática de información oficial debe de ser la norma y no la excepción.
- Los estatutos de acceso a la información por sí solos no pueden garantizar el acceso público a la información, sea oficial o extraoficial. Estas leyes pueden funcionar con el propósito previsto únicamente en un entorno legal y político donde la libertad de expresión y los medios independientes sean respetados y protegidos en forma activa y eficaz.
- Las leyes de acceso a la información no pueden funcionar correctamente a menos que los datos, registros y otros documentos gubernamentales estén organizados y disponibles en archivos manejados en forma sistemática y profesional, una tarea

²⁶⁹ Los ex directores que plantean los retos son Jacqueline Peschard Mariscal, ex directora del Instituto Federal de Acceso a la Información de México (IFAI); Juan Pablo Olmedo, ex presidente del Consejo de Transparencia de Chile; José Eduardo Elías Romão, el primer “*Ouidor General*” en Brasil, En el informe de Orme, “Acceso a la información: lecciones... 16-17.

que requiere recursos considerables; idealmente, los archivos públicos deberían estar accesibles por internet, en forma digital.

- Las profundas desigualdades socioeconómicas de la región se ven reflejadas y exacerbadas por el acceso desigual a la información por Internet; urgen acciones correctivas para cerrar esta injusta brecha digital.
- La inclusión en los ODS del Objetivo 16-10 para “garantizar el acceso público a la información” se considera un mecanismo importante para acelerar los avances en este ámbito en los próximos años en la región y, a la vez, frenar posibles futuras derogaciones o suspensiones de esas leyes.

Otro desafío fundamental está vinculado a la falta de apropiación del DAIP por parte de la ciudadanía. Es relativamente baja la demanda de información pública si esto sigue con esta tendencia los sujetos obligados no contarán con los incentivos necesarios para mejorar la oferta de la misma.

De manera específica, en lo que corresponde a la LGTAIP de 2015, a pesar de sus logros tiene aspectos preocupantes que afectan de algún modo al OGTAIP, como bien lo apunta Villanueva²⁷⁰ en un repaso crítico que hace de la Ley.

Uno de los logros de la reforma de 2014 incorporado en la CPEUM fue el carácter de vinculatorias, definitivas e inatacables de las resoluciones emitidas por el OGTAIP. Este principio en si relevante quedó trastocado ya que el Consejero Jurídico de la Presidencia podrá impugnar las resoluciones del OGTAIP nacional ante la SCJN cuando considere que las resoluciones ponen en peligro la seguridad nacional. Con el agravante que no se establecen con claridad los plazos que la SCJN deberá emitir su resolución, esto afectaría la entrega oportuna de la información.

Otro aspecto preocupante para la operatividad y efectividad del IFAI, es lo relacionado a su personal y a los bienes muebles e inmuebles que formaban parte de su inventario y que en la LGTAIP en sus transitorios no incluyó su transferencia al nuevo INAI a pesar de que la reforma constitucional de 2014 si lo incorporó en el transitorio décimo, por lo que no hubo una transición legal al respecto.

Una omisión o falta grave del legislador es que en la nueva LGTAIP no incluyeron a los Comisionados del IFAI nombrados por el Senado como parte integrante del INAI. Lo eran

²⁷⁰ Ernesto Villanueva. “Olvidos en la ley de transparencia”, en *Proceso*, sección “Análisis”, (México: 17 de mayo de 2015).

del IFAI pero no pasan de manera automática si esto no lo establece la ley, en este caso y ni la CPEUM ni la LGTAIP lo mencionan. Esta falta fue grave porque se vincularía con la legitimidad, la autoridad y la competencia de las resoluciones que emitan.

En contra el principio de máxima publicidad, otro aspecto preocupante en la LGTAIP es que se establece como información reservada la que se encuentra en los procesos deliberativos de los servidores públicos; o sea que no se puede conocer información que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista en tanto no sea adoptada la decisión definitiva (artículo 113).

En suma, a pesar de los avances importantes para que las personas ejerzan su DAIP, en la práctica se sabe qué tanto peso tendrán las omisiones de los legisladores apuntadas por Villanueva, así como el nivel de efectividad que logrará la coordinación interinstitucional del SNT y su articulación con el Sistema Nacional Anticorrupción.²⁷¹

4.3.2. Los retos de implementar la reforma constitucional en materia de derechos humanos hacia el ámbito del DAIP

En México, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos en junio²⁷² de 2011 hay un cambio sustantivo en esta materia. Estas reformas se consideran históricas porque modernizan la CPEUM en materia de derechos humanos lo que constituía un clamor de la sociedad nacional e internacional para arribar a un auténtico Estado democrático respaldado con un efectivo Estado de derecho. Estas reformas cambiaron la forma de interpretación y aplicación del derecho, así como la manera de administrar justicia de parte del Estado México y sus órganos competentes. Lo mismo ha implicado un cambio de mentalidad y de la cultura de la legalidad en donde los ciudadanos tienen un mayor protagonismo en lo que respecta a la reivindicación de sus derechos respaldados por un marco jurídico.

En síntesis, con esta reforma el legislador consideró necesario: incorporar el contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos como fuente de derechos, además de reconocerles rango constitucional en igualdad de jerarquía frente a la CPEUM, a

²⁷¹ Bautista, “La Nueva ley General.

²⁷² Decreto por el que se reforman los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. (México: publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011). El proceso de reforma constitucional se inició con la presentación de 33 iniciativas propuestas por diversos diputados y senadores entre noviembre de 2006 y agosto de 2008; y en su mayoría, se pretendía incluir el término derechos humanos en el texto constitucional, al considerar que el de garantías individuales había sido ya superado, por lo cual, la Constitución tenía que actualizarse.

fin de lograr su plena aplicación e incorporación como bloque de constitucionalidad: incluir el principio de interpretación más favorable para las personas mejor conocido como principio *pro persona*: sentar las bases para que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tengan el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En lo que corresponde al tema del DAIP acorde al nuevo paradigma de los derechos humanos hay una serie de retos que hay que considerar para que el OGTAIP pueda alcanzar su eficacia.

Lo primero que hay que considerar es que la información es uno de los derechos fundamentales, y no dádiva graciosa ni prerrogativa conferida por el Estado ni el buen mercado. No es un poder en el sentido constitucional, sino más bien un fundamento de legitimidad de los poderes públicos. Sólo si se concibe así el derecho a la información es que la modernidad democrática y económica tiene contenido y sentido. Con una historia plagada en opacidad, tanto en la política economía, es indispensable poner en el centro de la atención y la acción por la democracia y el desarrollo al tema de la información así como el de la transparencia en el ejercicio del poder.²⁷³

Con relación a los principios de universalidad, indivisibilidad, interrelación y progresividad, Carmona Tinoco destaca que poseen un valor normativo, esto es, no son meras enunciaciones o aspiraciones, sino que deben servir de base a las autoridades en la interpretación y aplicación de las normas en torno al derecho de acceso a la información, así como la justificación de sus determinaciones.²⁷⁴

En lo que corresponde al principio de progresividad, este tiene un efecto preponderante en el caso concreto del acceso a la información, esto es, implica que los criterios de las autoridades y de los OGTAIP no permanezcan inmóviles, sino que sean revisados de manera periódica para hacerlos avanzar en favor de la máxima transparencia y publicidad.²⁷⁵

²⁷³ Rolando Cordera Campos, “Notas sobre desarrollo, transparencia y democracia”, en Jacqueline Peschard, et al., *10 Años de Transparencia en México*, (México: IFAI, 2013), 187.

²⁷⁴ Jorge Ulises Carmona Tinoco, “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, En *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, por Jacqueline Peschard, et al., (México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015), 60.

²⁷⁵ Carmona, “El derecho de acceso a la información a la luz...”, 61.

Si se aplica el principio de progresividad, Con la reciente reforma en materia de transparencia y acceso a la información, que entró en vigor en 2016, existirá mayor homogeneidad en los criterios que siguen los OGTAIP para la difusión de información (al respecto, cabe mencionar que el INAI tiene facultades que permitirán eliminar la heterogeneidad de criterios en el acceso a la información en todo el país, entre los que se encuentran la emisión de criterios orientadores para los estados de la República, el ejercicio de la facultad de atracción y la facultad para resolver el recursos de inconformidad). En particular resultará fundamental que las legislaciones estatales se armonicen de acuerdo con los lineamientos que marca la nueva LGTAIP ²⁷⁶

Otro principio que es parte de la reforma de los derechos humanos y que también, aplica en materia del DAIP, es el principio *pro persona*, esto, a través del principio de máxima publicidad, que se traduce en que, en caso de duda, debe favorecerse el acceso a la información, es decir, que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia a las personas. ²⁷⁷

En el caso del derecho humano de acceso a la información, este nuevo paradigma abarca no sólo al INAI y demás OGTAIP previstos en la LFTAIP, sino también a todas las autoridades federales en tanto sujetos obligados por dicho cuerpo normativo ²⁷⁸ como afirma Peschard.

Respecto de los paradigmas de interpretación y garantía del derecho humano de acceso a la información se encuentra la exigencia de la CoIDH de que todas las autoridades, incluidas las administrativas como el IFAI, realicen el control de convencionalidad *ex officio*, es decir, con independencia de que sea invocado por el solicitante o recurrente. ²⁷⁹

Luego, como afirma Carmona, además, de la CPEUM, el DAIP está integrado por estándares internacionales, como tratados, instrumentos declarativos, resoluciones, informes y otros documentos: Resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre acceso a la información, Resoluciones del Comité Jurídico Interamericano y del Sistema de Naciones Unidas, además de casos orientados del Sistema Europeo de Derechos Humanos, habría que

²⁷⁶ Guerrero, *et al*, “Resoluciones Relevantes en materia, 55-56.

²⁷⁷ Jacqueline Peschard, (coordinadora), *et al.*, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, (México: INAI, 2015), 10-11.

²⁷⁸ *Ibíd.*, 10.

²⁷⁹ *Ibíd.*, 11.

agregar el marco jurisprudencial doméstico, integrado por diversas tesis relevantes de la SCJN.²⁸⁰

Todo lo anterior constituye un reto para el OGTAIP que debe adecuarse a los tratados internacionales y a la CPEUM vigente en materia de derechos humanos. Pero sin, duda, el gran reto que enfrentan los órganos del Estado mexicano, incluido el INA, es el de potenciar al máximo la vigencia de los derechos humanos.²⁸¹

Esto desde el enfoque de la transparencia, la cual es una realidad compleja ya que debe alcanzar a toda la acción pública y ello sólo será posible si se entiende como un valioso instrumento de política pública que contribuye a mejorar la calidad de la acción gubernamental. En el entendido, como afirma Gutiérrez, que es necesario insistir en la necesidad de que la sociedad civil continúe impulsando la transparencia y la rendición de cuentas, utilizando los mecanismos que la ley le otorga, para conocer lo que le es propio y transformar la cultura de la opacidad en una cultura de transparencia.²⁸²

Los retos que se desprenden para la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en el ámbito de la transparencia son ingentes y tiene muchas particularidades. Por ejemplo, en el caso de la colisión entre dos derechos considerados en la CPEUM, derechos fundamentales: el DAIP y el derecho a la protección de datos personales. En este sentido, Guerrero presenta el debate en torno a si el nombre es o no un dato personal por sí mismo.²⁸³

El artículo 6 de la CPEUM cita que el derecho a la información será garantizado por el Estado, pero a su vez la fracción segunda, se refiere a que la vida privada y los datos personales serán protegidos en los términos que fijen las leyes.

Se desprende que el derecho de acceso a la información es un derecho humano y deberá ser garantizado, en todo momento por el Estado quien llevará a cabo su interpretación bajo el principio de máxima publicidad, protegiendo en todo

²⁸⁰ Carmona, “El derecho de acceso a la información, 64.

²⁸¹ Peschard, (coordinadora), *et al.*, *A 10 años del derecho*, 11

²⁸² Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, “Transparencia hacendaria y regulación financiera: Una visión de futuro”, En *10 Años de Transparencia en México*, Por Jacqueline Peschard, *et al.*, (México: IFAI, 2013), 217.

²⁸³ Guerrero, *et al.*, “Resoluciones Relevantes en materia, 69.

momento la información relativa a la vida privada y datos personas de los individuos que también es un derecho humanos. (sic)

En el debate se han analizado los criterios de la CoIDH, en los que ha reconocido el acceso a la información contenido en el artículo 13, de la CADH, donde en una sociedad democrática se debe garantizar en el sentido más amplio.²⁸⁴

Sin embargo, después de llevar a la mesa el argumento y fundamento de que debe prevalecer el sentido de la máxima publicidad, la comisionada ponente recalcó que este derecho a la información “no es absoluto” y una de sus restricciones las rige el artículo 13.2 de la CADH, enfatizando en su inciso a) “El respeto a los derechos o a la reputación de los demás”. Y que por ende, la fracción segunda, del artículo 18 de la LFTAIPG establecía que los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión son confidenciales en los términos de ley.²⁸⁵

Es así, que la limitación al derecho humano de acceso a la información invocada por el sujeto obligado se materializa precisamente en el derecho humano de protección de datos personales.

Así mismo, se explica que el artículo V, de la DADDH, señala que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada familiar.

La CPEUM, junto con otros instrumentos internacionales, reconoce el derecho a la protección de datos personales, de manera autónoma y no como un derecho colateral del acceso a la información pública.

Hay una colisión de derechos fundamentales, que deben de evaluarse con los criterios del Poder Judicial de la Federación, que es la ponderación de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.²⁸⁶

Razonamientos y criterios de la SCJN, de los que concluye que uno de los derechos humanos imprescindibles es el “nombre”:

Lo anterior, implica que mientras que los datos personales deben mantenerse confidenciales, porque contienen información que solo le incumbe a su titular,

²⁸⁴ *Ibíd.*, 70.

²⁸⁵ *Ibíd.*

²⁸⁶ *Ibíd.*, 73.

el nombre es el dato con el que se actúa socialmente y por tanto es público. ¿De qué sirve el derecho de portar un nombre si este debe ocultarse?, en este sentido se ha pronunciado la SCJN al sostener que los datos personales se refieren a información concerniente a una persona física identificada e identificable, relativa a aquellas características que pueden afectar su intimidad, su privacidad. El nombre pues, por sí mismo, no puede afectar porque no daña a su titular, sino que lo reconoce, lo individualiza, resalta la característica de persona y no de objeto determinado.

Relevante la resolución del IFAI 0621/12, con la exposición del voto disidente del comisionado Ángel Trinidad Zaldívar, en apego a los principios del derecho a la información por basar el razonamiento jurídico, no en prejuicios o suposiciones, sino en una interpretación progresista de los que se espera sea el impacto positivo del derecho a saber en la sociedad.²⁸⁷

Este ejemplo demuestra el reto al que se enfrentan los OGTAIP para defender el DAIP, la transparencia y la rendición de cuentas desde la perspectiva de los derechos humanos.

4.3.3. El impacto de la reforma constitucional en materia de anticorrupción en el ámbito del OGTAIP

El combate a la corrupción es una preocupación constante de las administraciones públicas. Es un problema complejo que tiene múltiples dimensiones, se da en todas las latitudes en mayor o menor medida y tiene una larga historia en cada país.

Tiene múltiples enfoques, y puede ser definida de muchas maneras, sin embargo estas definiciones presentan el mismo fenómeno como afirma Sánchez: “un agente investido de autoridad obtiene un beneficio para él o para un grupo de personas al tomar una decisión respecto de un ciudadano. La corrupción es el uso indirecto del poder público para obtener beneficios privados. De esta manera la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado. En esencia el corrupto se apropia de lo público y lo hace para beneficiarse personal o privadamente, rompiendo las reglas establecidas”.²⁸⁸

Se trata de un enriquecimiento ilícito de parte de las autoridades establecidas, haciendo lo que no deberían hacer, violentando la normatividad y los principios de la ética pública.

²⁸⁷ *Ibíd.* 81.

²⁸⁸ José Juan Sánchez González, *La corrupción administrativa en México*, (México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012), 49-50.

De acuerdo con Álvarez,²⁸⁹ se pueden encontrar cuatro características de la corrupción: 1) toda acción corrupta consiste en la transgresión de una norma, 2) se realiza para la obtención de un beneficio privado, 3) surge dentro del ejercicio de la función asignada, 4) el individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento.

La corrupción no se reduce a lo público puede ser de carácter privado, por lo que hay diversos tipos:²⁹⁰ corrupción del Estado, corrupción política, corrupción en el sector privado, corrupción en el sector no gubernamental

Para combatirla se han puesto en práctica una serie de políticas e instrumentos jurídicos en el caso mexicano, hay muchos ejemplos, los más recientes en la alternancia política (2000-2012), destacan, en el primer sexenio de esta alternancia, se promueve la política del buen gobierno honesto y transparente; y se implementa la siguiente normatividad: la Ley del Servicio Profesional de carrera, LFTAIPG, así como las Ley de Responsabilidades Administrativas. Estos mecanismos contribuyeron a profesionalizar la administración pública, a mejorar la rendición de cuentas y un sistema efectivo de responsabilidades de los servidores públicos. A partir del año 2001 y hasta el 2010 transparencia mexicana realizó la encuesta del Índice nacional de corrupción y buen gobierno. Durante el sexenio 2006-2012 se implementa la política de la rendición de cuentas, transparencia y el combate a la corrupción. Que entre otros aspectos tenía como objetivo una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.

La reforma constitucional en materia anticorrupción tiene una incidencia en el ámbito del OGTAIP. Como toda política pública el combate a la corrupción debe ser evaluada y esto no es posible si no tiene información pública. Los ciudadanos de esta manera podrán conocer las acciones y políticas del Sistema anticorrupción, como se desarrollan y se ponen en práctica. En consecuencia un pilar para el buen desempeño del sistema se vincula con garantizar el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el sexenio actual (2012-2018) el combate a la corrupción es una política que fue impulsada en gran parte por el llamado Pacto por México: acuerdo político económico y social para impulsar el crecimiento económicos que genere empleos de calidad, construya una sociedad de derechos, que genere bienestar, disminuya la pobreza y la desigualdad social.

²⁸⁹ Carlos Alejandro Álvarez Flores, “Combate a la corrupción”, En Combate a la Corrupción, Por Algavaro Vizcaíno Zamora, (Coordinador), (México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011), 20

²⁹⁰ Sánchez, La corrupción administrativa en México, 69-70.

Este pacto contiene cinco acuerdos:²⁹¹

1. Sociedades de Derechos y Libertades
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad
3. Seguridad y Justicia
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
5. Gobernabilidad Democrática

En lo que corresponde a los Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.²⁹² Se parte de la premisa que la transparencia y la rendición de cuentas son dos factores que pueden elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno.

Se reconoce que uno de los reclamos más sentidos por la sociedad es el combate efectivo a la corrupción y la necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados. En este sentido en el Pacto por México, se propusieron instrumentar tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y, con especial énfasis, en el combate a la corrupción:

1. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.

- Se instrumentará la reforma preferente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público. (Compromiso 82).

2. Reforma para ampliar facultades del IFAI.

- Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional 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. (Compromiso 83).

- Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia. (Compromiso 84).

²⁹¹ Pacto por México 2012, 2.

²⁹² *Ibid.*, 18-19.

3. Sistema Nacional contra la Corrupción.

- Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE. (Compromiso 85)

- Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. (Compromiso 86).

El Pacto por México fue un acuerdo entre los principales partidos políticos que promovieron un paquete de reformas en las que se incluyeron, como se desprende de lo anterior en materia de transparencia y combate a la corrupción.

En materia de transparencia la gran reforma constitucional se hizo en el 2014 y la de combate a la corrupción en 2015.

Con la reforma de 2014 en materia de transparencia, el entonces IFAI como OGTAIP fue elevado a organismo autónomo, se ampliaron los sujetos obligados, al mismo tiempo que se extendieron sus atribuciones normativas como nuevo INAI.

Posteriormente, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción. Hubo una reforma a 14 artículos constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 70, 104, 108, 109, 113, 114, 116, y 122) todos ellos tendientes a establecer la política nacional anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas (artículo 113 CPEUM).

- En este sentido el Sistema Nacional Anticorrupción con el propósito de prevenir, investigar y sancionar la corrupción establece una coordinación entre los actores sociales y las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno.

- Que el combate a la corrupción es un esfuerzo institucional conjunto, queda muy claro en la disposición de la fracción primera, del artículo 113 constitucional, que prescribe que: El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité.
- El capítulo 10 de La Ley General del Sistema Anticorrupción, hace más explícita, la participación del Presidente del INAI, lo cual indica su relevancia como integrante de este Comité Coordinador.
- La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son factores neurálgicos para el combate a la corrupción. De allí que toma sentido que el presidente de INAI sea parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Esto permite al OGTAIP incidir en la toma de decisiones en torno al diseño de políticas, planes y estrategias que impacten en materia de anticorrupción desde sus propias competencias. De este modo, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción tiene un impacto directo en el OTAIP ya que lo involucra directamente.
- Según el artículo 8 de la Ley General del Sistema Anticorrupción, el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Hay que destacar que se conjuntan esfuerzos institucionales que teniendo su base en la transparencia y la rendición de cuentas pretende fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones. El INAI como OGTAIP, acceso a la información y protección de datos personales juega un papel muy importante en el combate a la corrupción que está todavía por dimensionarse en futuras investigaciones.

4.3.4. La necesidad de consolidar un sistema de gobierno abierto

En el transcurso de los últimos cinco años, el gobierno abierto se ha convertido en uno de los principales movimientos a escala global orientado a reformar las instituciones públicas y los actuales sistemas de gobernanza, mediante la promoción y desarrollo de políticas y prácticas basadas en principios de transparencia, participación ciudadana, colaboración e innovación.²⁹³

El contenido de un gobierno abierto, se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país.²⁹⁴

A nivel internacional, el INAI es reconocido como un ejemplo a seguir en materia de apertura de información pública. Recientemente, el gobierno de los Estados Unidos invitó al gobierno de México a sumarse a la Alianza para el Gobierno Abierto (The Open Government Partnership). Esta iniciativa tiene como objetivo ampliar la disponibilidad de información gubernamental e involucrar a la sociedad civil.²⁹⁵

En México, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) se ha convertido en un espacio de diálogo e intercambio de ideas que, en colaboración con la sociedad civil, permite que el gobierno asuma compromisos bajo un Plan de Acción —vinculados con los cuatro principios de Gobierno Abierto: 1) Transparencia y acceso a la información, 2) Rendición de cuentas, 3) Participación ciudadana y 4) Tecnología e innovación— con el potencial de transformar la calidad de vida de las personas.²⁹⁶

El Plan de Acción 2013-2015 es el resultado de un proceso abierto y colaborativo entre organizaciones de la sociedad civil, academia, empresarios, expertos y funcionarios públicos.²⁹⁷

Objetivos del Plan de Acción para Consolidar un México abierto:

²⁹³ INAI, Informe de Labores 2016, 297.

²⁹⁴ Alianza para El Gobierno Abierto, Plan de Acción 2013-2015, (México: 2014), 4.

²⁹⁵ Franco Edgar Vivanco y Juan E Pardinás, “El Acceso a la Información Pública en México: Antecedentes, Conquistas y Retos”, en *10 Años de Transparencia en México*, Por Jacqueline Peschard, et al., (México: IFAI, 2013), 228.

²⁹⁶ Alianza para El Gobierno Abierto, 10-11.

²⁹⁷ *Ibíd*, 7.

- Gobierno centrado en la ciudadanía. Promover mayor transparencia y rendición de cuentas así como un mejor acceso a trámites y servicios públicos tomando como punto de partida las necesidades del ciudadano, a partir de temas relacionados con la competitividad y crecimiento económico: tu gobierno en un solo punto-gob.mx; regulación clara y transparente; normas accesibles. Con temas de justicia y seguridad: registro de detenidos; base de datos de personas desaparecidas; y política social: padrón único y abierto de beneficiarios.²⁹⁸
- Presupuesto abierto y participativo. Impulsar acciones que permitan conocer a dónde va el dinero público, mejorar la rendición de cuentas y promover la participación ciudadana en el gasto de gobierno, a partir de temas vinculados con: compras abiertas; compras inteligentes; gasto abierto; impuestos abiertos; fondo emprendedor abierto y participativo; infraestructura para todos; y sigue la obra pública.²⁹⁹
- Datos abiertos para el desarrollo. Establecer una política de apertura de información pública que permita mayor transparencia, mejorar los servicios públicos, toma de decisiones basada en evidencia y crecimiento económico a través de: política nacional de datos abiertos –datos.gob.mx; consejo para datos abiertos; datos carreteros abiertos; datos de educación superior; y datos para un México en paz.³⁰⁰
- Empoderamiento y participación ciudadanía. Promover la capacidad de los ciudadanos para participar en asuntos públicos, transformando la relación gobierno-sociedad, a través de temas relacionados con los derechos ciudadanos, como: democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación; y retos públicos.³⁰¹
- Gobernanza de recursos naturales. Impulsar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos naturales para asegurar que los ingresos provenientes de las industrias de minería e hidrocarburos sean usados para generar bienestar social. Asimismo, mejorar las políticas de respuesta al cambio climáticos a través de la generación, análisis y apertura de información y datos relevantes, a partir de temas de

²⁹⁸ *Ibíd.*, 11-15.

²⁹⁹ *Ibíd.*, 12-13.

³⁰⁰ *Ibíd.* 14-15.

³⁰¹ *Ibíd.*, 16-19.

respuesta ante desastres naturales, como: FONDEN³⁰² transparente-reconstrucción.mx. Energías e industrias extractivas: petróleo en beneficio de todos; minería para todos. Medio ambiente y cambio climáticos: cuidado al medio ambiente basado en evidencias; protección participativa del medio ambiente; y adhesión de México a la iniciativa de transparencia de las industrias extractivas.³⁰³

Del levantamiento realizado en octubre de 2015, a través de un cuestionario de autoevaluación realizado por el INAI a diversos organismos e instituciones públicas del país, en un proyecto piloto, a través de la implementación del Modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (MGD-RTA), se encontró que, del tema de gobierno abierto y transparencia, solo el 31 por ciento de las instituciones encuestadas tienen establecidos procedimientos de diseño de políticas o estrategias de gestión de documentos en un esquema de gobierno abierto y participación ciudadana.³⁰⁴

La LGTAIP dota de facultades al INAI —y a los OGTAIP locales— para coadyuvar con sujetos obligados y organizaciones de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración, así como en la promoción e implementación de políticas de apertura gubernamental.³⁰⁵

Desde 2015, el INAI ha puesto en marcha acciones que han sentado las bases conceptuales y prácticas para el desarrollo de iniciativas y políticas de gobierno abierto en el marco del SNT.³⁰⁶

Así mismo, en 2015, se lanzó la iniciativa denominada Gobierno Abierto: Concreción desde lo local, la cual tiene como finalidad mejorar la apertura de las instituciones públicas del ámbito local en México y detectar problemáticas y demandas sociales susceptibles de solucionarse por medio de esquemas participativos y de concreción ciudadana.³⁰⁷

Cabe destacar que en el marco de los ejercicios de gobierno abierto en lo local, se ha logrado la participación de más de 300 organizaciones de la sociedad civil; 68 autoridades locales de distintos órdenes y poderes; así como de los 23 OGTAIP de las entidades federativas

³⁰² Fondo de Desastres Naturales.

³⁰³ Alianza para El Gobierno Abierto, 17-19.

³⁰⁴ INAI, Informe de Labores 2016, 246-247

³⁰⁵ *Ibíd.*, 297.

³⁰⁶ *Ibíd.*

³⁰⁷ *Ibíd.*, 301

participantes. Los siete Planes de Acción publicados cuentan en su conjunto con 43 compromisos de gobierno abierto que orientan agendas muy diversas como: medio ambiente, educación, salud, atención de grupos vulnerables, transparencia presupuestaria, entre otros.³⁰⁸

El INAI concluyó durante 2016 el proceso de elaboración del Modelo de Gobierno Abierto, documento base que permite contar hoy con un entendimiento homogéneo de lo que es gobierno abierto en el marco del SNT que genera condiciones para el desarrollo de acciones tendientes a fortalecer la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación (cívica y tecnológica).³⁰⁹

La versión final de Modelo de Gobierno Abierto fue aprobada por el Consejo Nacional del SNT el 18 de marzo de 2016 y, posteriormente, publicada en el DOF el 7 de junio del mismo año.³¹⁰

Transparencia (proactiva) y participación (diversa y sistemática) son los ejes articuladores del enfoque de apertura institucional promovido por el INAI y el SNT.

Asimismo, durante 2016, se concluyó con la elaboración de una Estrategia de Apertura Institucional y de las Políticas de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva; misma que actualmente se encuentran en un proceso de aprobación por el INAI y el SNT. Las estrategias y políticas tienen como propósito definir una hoja de ruta sobre los objetivos, acciones y proyectos estratégicos que se implementarán desde el INAI.

Hay que destacar, que durante la primera fase, que comprende el periodo 2016-2020, las políticas de gobierno abierto y de transparencia proactiva se orientan, fundamentalmente, a la generación de las condiciones, capacidades e inteligencias necesarias para que organismos garantes, sujetos obligados, organizaciones de la sociedad civil y demás públicos interesados puedan desarrollar prácticas de gobierno abierto y transparencia proactiva que abonen a la efectiva solución de los problemas públicos.

Por otro lado, la AGA es una iniciativa multilateral en favor de la transparencia, acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para incrementar la

³⁰⁸ *Ibíd.*, 302

³⁰⁹ *Ibíd.*, 297

³¹⁰ *Ibíd.*, 246-298

capacidad de respuesta del sector público, fortalecer la lucha anticorrupción y promover la innovación cívica y tecnológica en los asuntos públicos.³¹¹

La AGA se ha consolidado como una plataforma mediante la cual autoridades y organizaciones de la sociedad civil de 70 países —incluida México— buscan generar esquemas que fortalezcan el acceso a la información, el involucramiento social en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.³¹²

Dentro de la AGA, México tiene la obligación de suscribir compromisos puntuales mediante la elaboración de planes de acción nacionales que contribuyan desde el enfoque de gobierno abierto a enfrentar problemáticas públicas de alcance nacional y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.³¹³

El INAI enfrenta retos importantes, dado que está restringido para ejercer plena facultad sobre los gobiernos locales, sindicatos estatales, partidos políticos y los poderes legislativo y judicial, es decir, sólo tiene jurisdicción sobre los organismos federales, lo cual significa que la transparencia subnacional está también supeditada la calidad de los OGTAIP locales,³¹⁴ lo que es una limitante en sus márgenes de acción.

4.4. Algunas propuestas normativas

Parte de la ineficacia del modelo de transparencia y acceso a la información a los diferentes niveles de gobierno se presentó ante la combinación de leyes limitadas con resoluciones del OGTAIP limitadas, lo que dio lugar a un sistema con enormes asimetrías en la legislación, interpretación e implementación de las leyes, lo que dio lugar a limitar diversos derechos y principios en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, entre ellos el de máxima publicidad.

Uno de los factores de mayor importancia que se espera garantice el éxito en la reconstrucción de transparencia y acceso a la información de la reforma constitucional del 2014 y que originó la entrada en vigor de la LGTAIP en 2015, se entiende a partir de la participación de las organizaciones civiles, representantes de centros de investigación, de

³¹¹ *Ibíd.*, 298-299.

³¹² *Ibíd.* 297.

³¹³ *Ibíd.*, 299.

³¹⁴ Vivanco y Pardinás, “El Acceso a la Información Pública, 232.

orígenes e ideologías distintos, sean activistas políticos urbanos, grupos rurales independientes.

La nueva LGTAIP del año 2015, amplió los requisitos detallados de divulgación publica a los gobiernos estatales, así autorizó la transformación del IFAI en INAI. Esto fue mucho más que un cambio de nomenclatura: era un fortalecimiento importante del mandato de la agencia, empoderando al INAI a actuar en forma verdaderamente nacional y no sólo a nivel federal.³¹⁵ En opinión de Peschard, la LGTAIP, es una de las mejores, o merece un ranking bastante alto, comparado con las más de cien leyes nacionales de acceso a información en vigor hoy en día.³¹⁶

La expedición de la LGTAIP en 2015, tiene relevancia al ampliar el alcance de la autoridad reguladora autónoma del INAI. El mandato ampliado del INAI, reflejó un amplio consenso sobre la necesidad de mayores garantías de privacidad en el uso de la ley y una supervisión más activa del cumplimiento oficial de las obligaciones de proporcionar información oficial de manera proactiva, sistemática y accesible³¹⁷.

En palabras de Peschard “Antes teníamos normas y sistemas diferentes en cada estado, con cada legislatura estatal creando sus propias reglas. La reforma de 2015 estableció normas para que los gobiernos a todos los niveles proporcionaran información y establecerán sistemas de acceso a la información según los principios y requisitos de la ley nacional”.

Sin embargo, señala Peschard, el factor clave que afecta el cumplimiento a nivel estatal tiene que ver con el *liderazgo político*. La voluntad política es lo más importante, y esto varía mucho de estado a estado, y de gobernador a gobernador.³¹⁸

De manera descriptiva se señalan en el acuerdo publicado en el DOF el 15 de febrero de 2017, los lineamientos que establecen el procedimiento para la atención de solicitudes en materia de reserva de información clasificada, criterios de clasificación, ampliación de plazo para mantener reservada información y la aplicación de la prueba de daño, con fundamento en los artículos 100 y 101 de la LGTAIP.³¹⁹

³¹⁵ Orme, Acceso a la información: Lecciones, 19.

³¹⁶ *Ibíd.*, 20.

³¹⁷ *Ibíd.*

³¹⁸ *Ibíd.*

³¹⁹ Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que establecen el procedimiento para la atención de solicitudes de ampliación del periodo de reserva por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, (México: DOF, 15 de febrero de 2017),

Así mismo, el Congreso General legisló en favor de la facultad de atracción del INAI, para que este OGTAIP resuelva temas de trascendencia en la materia. Es un medio excepcional de control de legalidad para entrar a asuntos, que en principio, no serían de su competencia, pero que revisten un interés y trascendencia para garantizar y proteger el DAIP, facultad similar a la que tiene la SCJN, que ha intervenido en casos de trascendencia social y que sirven de parámetro para la ejercer la facultad de intervención del INAI.³²⁰

No obstante de la amplitud y bondades apuntadas la de la LGTAIP en palabras de Ernesto Villanueva,³²¹ los puntos no considerados en la citada ley por descuido de manera intencional por los legisladores, están vinculados con el principio de definitividad otorgado a las resoluciones del INAI, al ser trastocado por la facultad que se le confiere al Consejo Jurídico del Gobierno Federal para interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional ante la SCJN, en tanto considere que se pone en peligro la seguridad nacional (artículo 189, de la LGTAIP), lo que representa una debilidad de la facultad del OGTAIP federal para resolver los recursos de revisión de los demandantes a la obligación de la autoridad en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Al respecto es necesario reconocer lo que se entiende por seguridad nacional, no obstante que dicha definición fue omitida en la LGTAIP, en el sentido de que se reconozca cuando es que se está ante un asunto que afecte la seguridad nacional según la ley correspondiente. Además de cómo es que el Consejero Jurídico tendrá conocimiento de las resoluciones del INAI que pongan en peligro la seguridad nacional para su valoración.³²²

Por otro lado, si bien es cierto que la intervención de la SCJN en el tema del DAIP, refleja un nuevo brío para el fortalecimiento democrático del país; sin embargo, el legislador omitió establecer el tiempo máximo en que se ha de resolver el recurso de revisión una vez admitido, en el sentido de garantizar la seguridad de la nación, o el derecho de demandante a la transparencia.

Así mismo, según Villanueva, no se formalizó en el respectivo acuerdo de publicación de la reforma del 2015, el nombramiento de los Comisionados del IFAI, que integrarían el

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192060/L_Inai_ampliacion_reserva_DOI_15022017.pdf.

³²⁰ Islas, Ley General de Transparencia, 150.

³²¹ Bautista, “La nueva Ley General de Transparencia: 145-154.

³²² Islas Ley General de Transparencia, 528.

nuevo OGTAIP bajo la denominación del INAI, falta que califica como grave, al carecer de competencia expresa en la ley a los Comisionados para poder emitir actos y resoluciones.

Cabe destacar que, la resistencia no es solamente a nivel federal, sino de manera relevantes entre las autoridades de las entidades federativas, y con un efecto importante a la transparencia entre las empresas paraestatales, sindicatos de empresas públicas, partidos políticos, fideicomisos públicos, y todo organismos, persona física y moral que reciba y ejerza recursos públicos para su operación y funcionamiento, que mantenían su autonomía interna y en secreto toda actividad, función y operación de los recursos públicos que les eran asignados, en tanto que históricamente no estaban acostumbradas a la divulgación pública de información financiera o al escrutinio de sus finanzas y proyectos, ante la demanda de la ciudadanía de transparencia, de la vigilancia pública constante a la rendición de cuentas, como resultado de la obligación del mandato constitucional al que estas sujetas con la reforma de 2015.

4.4.1. La eliminación de la partida secreta

Como ya fue planteado en el capítulo primero de la presente tesis doctoral, hablar en estos tiempos de partidas secretas en nuestro orden jurídico nacional, constituye un absurdo normativo, más aun tratándose del hecho de que la fracción cuarta, del artículo 74 de la CPEUM considera su existencia, por ello, es coherente sustentar que se trata de un verdadero anacronismo constitucional.

Antes de la existencia de la normatividad en materia de acceso a la información pública, la opacidad gubernamental tenía incluso nombre y apellido. El Presidente de la República gozaba de una cantidad de dinero desconocida de la que podía disponer con toda libertad, la llamada “partida secreta”. Durante muchos años fue imposible conocer el salario de los Diputados, Senadores, o Ministros de la SCJN; las percepciones del Presidente de la República eran tratadas casi como un secreto de Estado.³²³

Toda vez que se supone que dicha partida secreta se encuentra en ceros y en desuso, se considera pertinente proponer su derogación del texto constitucional, así como del contenido de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de evitar la tentación de recurrir a la destinación de fondos o erogaciones de gastos confidenciales para combatir al crimen organizado, amparados tras el escudo del secreto de Estado dentro de las estrategia de combate al narcotráfico o de la preservación de la seguridad nacional.

³²³ Vivanco y Pardinas, “El Acceso a la Información, 221-237.

El problema que se plantea con la partida secreta es su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) “partidas secretas” cuyos recursos pueden ser ejercidos de manera discrecional por secretarios de Estado acordados por el Presidente de la República. Este texto ya es obsoleto y constituye una vertiente de discrecionalidad que para un Estado democrático caracterizado por la transparencia y la rendición de cuenta no tiene cabida.

La eliminación de la partida secreta tiene la siguiente exposición de motivos:³²⁴ Una de las obligaciones del Estado mexicano prevista en la Constitución es el de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Esta planeación implica una fase de programación y otra de presupuestación como se desprende de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual se establecen los principios de la aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos. Disposiciones que se vincularan con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PEF esto en sí mismo conduciría a disminuir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

En el PFE contiene una parte fundamental que es la llamada clasificación del gasto público como por ejemplo la clasificación administrativa que permite identificar las agencias gubernamentales que ejecutan y operan el gasto. Hay otras dos clasificaciones importantes como son la económica y la funcional: la primera se relaciona al cómo se gastan los recursos y se divide en gasto corriente y de capital, y la segunda se vincula con los objetivos del gasto público por funciones, es decir para que se gastan los recursos públicos.

Este tipo de clasificaciones permite analizar el gasto público en su conjunto especificando las instituciones que lo ejercen, los rubros, los proyectos y los programas en los cuales se ejerce el recurso.

Con el sistema autoritario que predominó en México, era explicable la cultura de la opacidad en el ejercicio del gasto público, la falta de controles efectivos y la ausencia de rendición de cuentas provocó la corrupción, la impunidad y la discrecionalidad en la asignación y la operación del gasto público. La normatividad existente solo logró controlar el gasto en relación a los desequilibrios fiscales, pero esto no evitó la discrecionalidad en el gasto y la transferencia de una partida a otras, deficiencia de controles y desviación de recursos. Cuando el PRI pierde mayoría en Congreso en 1997, con Ernesto Zedillo al final de su sexenio se impulsó una reforma presupuestaria que solo tenía el propósito aumentar la productividad

³²⁴ Cfr., Gaceta Parlamentaria, La Iniciativa que deroga el párrafo cuarto del artículo 74 de la CPEUM (iniciativa a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer del grupo parlamentario del PAN, de la LXI Legislatura del Congreso de Unión Número 3460-VI. (México: martes 28 de febrero de 2011).

del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas solo fueron parte de un proceso de presupuestación, quedaron en segundo lugar en importancia.

Será hasta la alternancia política en el año 2000 cuando se dé una mayor disposición a la transparencia del gasto público y rendición de cuentas gubernamental. En el 2001 se impulsó una reforma de carácter fiscal, que se relacionaba con el proceso presupuestario que quedó incluido en el paquete de reformas denominadas “Hacienda Pública Distributiva”. La principal aportación de este paquete es que buscó transparentar el PEF en cuanto a su proceso y aprobación. Hubo una propuesta en el sexenio 2000-2006, que buscó el principio de transparencia y se planteó una nueva categoría del gasto, en donde solo sería confidencial el rubro de materia de seguridad pública y nacional en sustitución de las llamadas “partidas secretas”. Sin embargo esta propuesta no prosperó.

Como ya explico en el capítulo primero, durante la alternancia política se reavivó el debate, pero se mantuvo la partida secreta, en su última fase asociada al tema de seguridad.

En el sexenio actual, se ha pugnado por eliminar la partida secreta pero a la fecha sigue vigente el párrafo cuarto del artículo 74, fracción cuarta, constitucional dispone textualmente:

“No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República”.

Este texto es obsoleto del todo en su terminología como en su teleología, y ofende a la democracia y a los ciudadanos que buscan que se transparenten los recursos públicos. A la luz de la última reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia y las nuevas tendencias del gobierno abierto este texto constitucional es contradictorio.

Hay que destacar que aunque es una cuenta que supuestamente está en cero a partir del PEF de 1998 hasta la fecha. Lo cual es un avance, pero no es suficiente porque el texto constitucional está vigente y posibilita en cualquier momento al representante del Poder Ejecutivo en turno de utilizar ese espacio de discrecionalidad.

En congruencia con los principios de transparencia, el DAIP, la rendición de cuentas el artículo se propone derogar el párrafo cuarto, del artículo 74, fracción cuarta de la CPEUM para que queden eliminadas las partidas secretas en el PEF y evitar que los recursos públicos se puedan ejercer de manera discrecional.

El fundamento legal de la iniciativa de la eliminación de la partida secreta lo constituyen los artículos 71, fracción segunda, y 78, fracción tercera, de la CPEUM, concordantes con el diverso 6, fracción primera, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El proyecto se puede denominar de esta manera: Proyecto de Decreto por el que se deroga el párrafo cuarto del artículo 74, fracción cuarta de la CPEUM. El ordenamiento a ordenar sería como lo indica el título referido, es la CPEUM.

El Texto normativo propuesto:

En mérito de lo anterior, someto a consideración del honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Artículo 74. (...)

I a III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

Se deroga.

(...)

(...)

(...)

(...)

V. a VIII. (...)

VIII. Transitorios

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

Primero. *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Segundo. *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.*

Con los avances sustantivos en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas como ha quedado evidente en esta investigación. Resulta una aberración que todavía exista en la CPEUM un texto denominado “partida secreta”, la cual contradice la esencia de toda la normatividad en el tema de transparencia y rendición de cuentas: el principio de máxima publicidad.

La propuesta es simple eliminar la partida secreta porque en una democracia de calidad los secretismos de Estado no tienen cabida en ningún rubro sobre todo en lo que se refiere al ejercicio de los recursos públicos.

4.4.2. La incorporación del principio de veracidad de la información

Como se expuso en el capítulo primero, el DAIP ha sufrido en México una evolución lenta desde 1977 que se estableció que el DAIP sería garantizado por el Estado. Sin embargo a partir del año 2002 con la promulgación de la LFTAIPG se ha acelerado el proceso en el reconocimiento de este derecho

Durante el periodo que va del 1977 al 2000 la interpretación de la SCJN a la reforma del artículo 6 de la constitucional tuvo dos momentos identificables, en las primeras interpretaciones al DAIP y su vinculación con el principio de veracidad: uno en que no reconoce con claridad el DAIP para todos los ciudadanos y otra en el sentido de defender este derecho incluyendo el principio de veracidad.

En sus primeras interpretaciones, como ya se sostuvo en el primer capítulo, SCJN sostuvo erróneamente que con la incorporación del DAIP: “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”.³²⁵

En el segundo momento cambia su criterio y desentraña el alcance del derecho a la información.³²⁶ La SCNJ sostuvo que: el artículo 6 constitucional estableció que el DAIP sería garantizado por el Estado, destacando el siguiente párrafo que es vinculado con el principio de veracidad:

“Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto

³²⁵ Tesis 2ª. I/92. Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6 de la Constitución Federal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Octava Época, t. X. (México: SCJN, agosto de 1992), 44.

³²⁶ Villanueva, “Acceso a la información y transparencia”, 16-18.

de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.”

De lo anterior, se estima que sería falta de ética por parte de las autoridades públicas entregar información manipulada e incompleta, o que esté condicionada a intereses de grupos o de personas impidiendo de esta manera la posibilidad de conocer la verdad. Incluso sostiene que incurriría en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, ya que de este modo tendrían apertura a propiciar la cultura del engaño, de la manipulación y la ocultación.

En consecuencia, puede inferirse, -como se sostuvo en el capítulo primero- que la SCJN ha reconocido a través de sus criterios jurisprudenciales, la existencia del principio de veracidad de la información como elemento que eleva la calidad de la información y por lo tanto la protección del DAIP consagrado en el artículo 6 constitucional. Asimismo cabe destacarse que este progreso evolutivo sobre la relevancia de la veracidad en los precedentes del alto tribunal, también pueden identificarse en las tesis P. XLV/ 2000³²⁷ y 1a. CCXX/2009³²⁸. La jurisprudencia mexicana ha contribuido a precisar la noción del DAIP y el principio de veracidad de la información.

Hay que recordar que con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, el Presidente de la República propuso elevar a rango constitucional el principio de veracidad de la información dentro del texto del artículo 6, postulado que al final de ese proceso legislativo quedó excluido de la reforma.

No obstante, los importantes avances legislativos que se han tenido en beneficio del DAIP, el principio de veracidad de la información no ha logrado incorporarse integralmente a la CPEUM, a pesar de la existencia de múltiples estudios de doctrina, criterios jurisprudenciales y abundante referencia de derecho constitucional comparado en el ámbito interamericano sobre el derecho a la información.

Por ello, el DAIP debe ser dotado de la más amplia protección jurídica en su ejercicio, incluso aún más con la prevención de información veraz, empero, la doctrina y la jurisprudencia se han enfocado más en el estudio de los supuestos en que opera o deja de operar la veracidad de la información en el contexto de la libertad de expresión y de opinión,

³²⁷ Tesis P. XLV/2000, “Derecho a la información.

³²⁸ Tesis 1a. CCXX/2009, “Libertad de expresión y derecho a la información

dejando más aislado y vago el estudio de la veracidad de la información por lo que hace a la obligación gubernamental de transparentar el quehacer público o dicho de otro modo, con el ejercicio del DAIP como vertiente del derecho a la información

Por ello, es viable proponer como postulado constitucional que el DAIP sea investido con la cualidad de que toda información pública sea veraz, condición que en todo momento habría de ser garantizada por los OGTAIP del Estado Mexicano, lo cual fortalecería la calidad de la información como elemento del DAIP y desde luego elevaría la calidad de la democracia en México.

Esto permitirá enaltecer en el ámbito constitucional el principio de veracidad de la información al rango de trascendencia establecido para el principio de máxima publicidad, tanto en la interpretación del DAIP como en el funcionamiento del nuevo OGTAIP cuyo diseño institucional fue adaptado para ser constitucionalmente autónomo y regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, y con esta reforma también el principio de veracidad informativa precitado.

La propuesta específica es incorporar en el artículo 6 de la CPEUM el principio de veracidad de la información en los siguientes términos:

- Bajo los argumentos esgrimidos en la iniciativa³²⁹ de Decreto presentada por el Presidente de la Republica, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones y que se llevó a cabo en el marco del Pacto por México. Iniciativa respaldada por los Presidentes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.
- Se debe incorporar el principio de veracidad porque: El avance progresivo en el derecho a la libertad de expresión y de difusión, exige la actualización de lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución. Estos derechos no sólo abarcan la obligación del Estado para garantizar el DAIP y la protección de datos personales, sino que se hace imprescindible garantizar el acceso a la información veraz, plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

³²⁹ Gaceta Parlamentaria. Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, con proyecto de decreto, 9.

Es interesante que se confirman otros principios relevantes a al acceso a la información que no solo debe ser veraz sino plural y oportuna.

Asimismo, es preciso señalar que el DAIP veraz, plural y oportuna, también, requiere que: “ la legislación secundaria, que en su oportunidad emita el Congreso de la Unión, asegure el llamado “derecho de las audiencias”, que incluye, entre otros, el de acceder a contenidos que promuevan la formación educativa, cultural y cívica, así como la difusión de información imparcial, objetiva y oportuna; igualmente, se conciben como parte de estos derechos, los de contenidos de sano esparcimiento, ecología audiovisual y la no discriminación, por citar algunos.³³⁰

La propuesta específica³³¹ sería en los mismo términos en que se presentó en el 2013 a saber:

“DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMAN el párrafo primero del artículo 6o.; el artículo 7o.; el párrafo sexto del artículo 27; el párrafo segundo del artículo 28; la fracción XVII del artículo 73; la fracción VII del artículo 78, y el párrafo sexto del artículo 94; y se ADICIONAN los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B al artículo 6o.; y los párrafos decimotercero a vigésimo noveno al artículo 28, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. 31

³³⁰ *Ibíd.*, 23.

³³¹ *Ibíd.*, 30-31.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información veraz, plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”

Lo anterior serían los elementos básicos para incorporar el principio de una información veraz. Si esto fuera así, que se aprobara las reformas constitucionales propuestas tendría implicaciones para el OGTAIP que en principio, se debería aumentar sus competencias y controles. Pero esto será materia de otra investigación al respecto.

4.4.3. El fortalecimiento de la rendición de cuentas a través de participación ciudadana

La reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, introdujo por primera vez en el último párrafo del apartado A, artículo 6, el concepto de rendición de cuentas del Estado Mexicano por conducto del OGTAIP, en conjunto con las entidades de fiscalización, de archivos, de información estadística y geográfica y de los OGTAIP del ámbito estatal y del Distrito Federal (Ciudad de México).

Al respecto, se advierte que dicho concepto se encuentra inacabado al omitir uno de los componentes de la rendición de cuentas en los términos de la doctrina más aceptada en la materia, ya revisada en el primer capítulo de esta tesis doctoral, consistente en reconocer el derecho del sujeto a que se le rindan cuentas. En el concepto de rendición de cuentas se involucran a dos partes principales a saber: el que rinde cuentas y al que se le rinde cuenta; en ambos casos encontramos los dos componentes, la obligación de rendición de cuentas y el derecho a que se rinda cuenta. En esta tesitura, “involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder”³³².

³³² Schedler, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, 14.

Como ya se ha expuesto, la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, si bien es cierto, reconoció la posibilidad de fortalecer la rendición de cuentas por parte del Estado Mexicano por medio de determinadas instituciones públicas, también lo es, que omitió reconocer y ampliar el derecho de los ciudadanos a que se les rinda cuentas, al establecerse un margen de regulación muy genérico y solo mediante la intervención coordinada de las instituciones descritas previamente. Esto fue replicado sin un desarrollo amplio en la LGTAIP.

Por ello, urge ampliar los alcances del concepto de rendición de cuentas previsto en el artículo 6 constitucional, incorporando como elemento adicional, una nueva forma de involucrar a los ciudadanos, tendiente a la supervisión y vigilancia de sus gobiernos. Es de sobra conocido, que han surgido diversos movimientos que buscan reducir la brecha entre los ciudadanos y la política con vías de participación alternas a lo electoral, en donde el ciudadano ocupe un papel fundamental no sólo en la discusión y formulación de las políticas públicas, sino también en la toma de decisiones.³³³ Estos movimientos en la mayoría de los casos, están siendo encabezados por una nueva generación de asociaciones cívicas, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, agrupaciones de periodistas e investigadores académicos, constituidas alrededor de una política de rendición de cuentas en el ámbito social (*accountability social*).

Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos.³³⁴ Asimismo comparten una preocupación por incrementar la transparencia en el ejercicio del poder público y de los actos de gobierno, así como de mejorar la eficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas y de monitoreo ciudadano hacia los organismos del Estado.

La transparencia, para ser tal, requiere de la exigencia constante de la sociedad. De acuerdo con Schedler, en los regímenes democráticos la rendición de cuentas se realiza a través de controles electorales y societales. “La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad

³³³ Yadira Raquel Pacheco Avilez, *El futuro de la democracia representativa: hacia la inclusión del ciudadano*, en “Declive y reconfiguración de la democracia representativa”, coordinador por Pablo Armando González Ulloa Aguirre, (México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009), 112-113.

³³⁴ Enrique Peruzzotti, *La política de accountability social en América Latina*, En “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social”, coordinadores Ernesto Insunza Vera y Alberto J. Olvera, (México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006), 248-249.

de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.³³⁵

La rendición de cuentas se expresa de diversas maneras. Los funcionarios públicos están obligados a declarar sus bienes pero además sus proyectos de trabajo y los resultados que obtienen. El ejercicio de los recursos financieros, los criterios para tomar una u otra decisión, los motivos para elegir a un proveedor de servicios o bienes adquiridos por la administración pública son, entre otros, asuntos que la sociedad tiene derecho a conocer y que los encargados del gobierno tienen obligación de publicar.³³⁶

Sin información, sin planeación y sin sanción, la rendición de cuentas es simplemente imposible. Pero si la información afincada en el derecho a saber corre por un lado, la planeación —leída como la asignación de responsabilidad y de medios para poder cumplirlas— corre por otro y el sistema de evaluación y de sanciones derivadas del incumplimiento corre por un tercero, resulta imposible la creación de un sistema articulado de rendición de cuentas.³³⁷

Bajo este contexto, es como ha tomado fuerza la creación de observatorios, comités o contralorías ciudadanas como formas de organización para ejercer una ciudadanía responsable en el análisis y seguimiento de políticas públicas, del desempeño de instituciones o de problemas que afectan a amplios sectores de la población. Entre las principales características de un observatorio ciudadano, destaca el uso, la generación y el análisis de información y conocimiento, a partir de múltiples herramientas metodológicas con el fin de vigilar, observar y evaluar los resultados de las políticas, programas, proyectos e iniciativas de los gobiernos y su contraste con la realidad. También pueden analizar y evaluar el impacto de problemáticas sociales.

El régimen mexicano de rendición de cuentas debe tener como referente el marco de los derechos fundamentales de suerte que sean exigibles, Su adscripción en el texto constitucional no implica por sí mismo su cumplimiento; basta con ver los números de nuestra desprotección para darse cuenta cómo los derechos a la salud, la alimentación, o a la educación, por ejemplo, n obstante la obligación estatal de atenderlos, no se traduce

³³⁵ Raúl Trejo Delarbre, “Transparencia, medios, democracia”, En *10 Años de Transparencia en México*, Por Jacqueline Peschard, *et al.*, (México: IFAI, 2013), 24.

³³⁶ *Ibíd.*

³³⁷ Mauricio Merino, “El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia”, en *10 Años de Transparencia en México*, Por Jacqueline Peschard, *et al.*, (México: IFAI, 2013), 93.

linealmente en el goce de los mismos. En otras palabras: la evaluación del desempeño institucional debe generar mecanismos suficientes para ponderar los efectos de las políticas públicas en los distintos derechos fundamentales, y de ahí generar los correctivos necesarios para el desarrollo de dichas políticas.³³⁸

A lo largo del mundo existe una amplia gama de observatorios, comités o contralorías ciudadanas, sin embargo aún no se tiene un dato preciso en todo el orbe, lo que puede deberse al reciente surgimiento de estas nuevas forma de organización ciudadana. Entre las referencias más consolidadas en el ámbito internacional, puede destacarse al Instituto MAC PLAN de Alemania, al observatorio internacional de la democracia participativa que suma a 40 países de Europa y América Latina, o a la red de observatorios urbanos del programa de la ONU y HABITAT. En países como Brasil, Francia, Canadá y Estados Unidos los observatorios ciudadanos son muy numerosos pues existe una cultura de la participación ciudadana en la que por cada 2 ciudadanos, existen 4 organizaciones civiles.³³⁹

En ese tenor, los observatorios comités o contralorías ciudadanas son entes clave en la construcción de una ciudadanía activa, informada y responsable. Al analizar la realidad y la actuación de gobiernos y otros actores públicos, y contrastarla con ideales colectivos, los observatorios ciudadanos permiten informar a la sociedad sobre la distancia que separa a la realidad de los anhelos compartidos, arrojan luz sobre las políticas públicas que deben fortalecerse o corregirse y alertan sobre los desafíos para mejorar las condiciones de vida de la población.³⁴⁰ Además se constituyen como entes para ejercer y construir ciudadanía, apoyada en el uso y difusión de información y conocimiento.

En el caso de México, de acuerdo a una investigación realizada por la “Fundación Este País” al año 2008 se tenía registro de la existencia de 95 observatorios ciudadanos en México, los cuales fueron clasificados en tres perfiles fundamentales: a) los que se constituyen como organizaciones de la sociedad civil, o como iniciativas impulsadas al interior de una o varias de ellas; b) los promovidos por instituciones académicas; y c) los impulsados por instancias de gobierno para fomentar la participación ciudadana en la vigilancia de asuntos públicos.³⁴¹

³³⁸ Cordera, “Notas sobre desarrollo, transparencia, 180-181.

³³⁹ Fundación Este País, Identificación, sistematización y análisis de prácticas, metodologías e instrumentos de observación ciudadana en México, (México: diciembre de 2008).

³⁴⁰). Este País, Sección Indicadores, *Observatorios ciudadanos: ejercer la ciudadanía en la práctica*. Número 27, (México: Revista Este País, abril, 2009), 113 - 115.

³⁴¹ *Ibidem*.

La investigación desarrollada describía la existencia de un Sistema de Información de Observatorios Ciudadanos (SIOC).

Estos observatorios, comités o contralorías ciudadanas, se apoyan en diversos instrumentos y métodos de observación. En términos generales puede afirmarse que la observación inicia con la identificación de un problema específico en la sociedad, en una política o en una institución, posteriormente la obtención de información para estudiarlo, analizarlo, monitorearlo o evaluarlo y crear conocimiento para la toma de decisiones, y finalmente concluir con la difusión del análisis de la información recolectada.

Esta observación ciudadana mantiene vínculos muy estrechos con lo que se conoce como mecanismos de contraloría social. En una de sus definiciones, se afirma que la contraloría social “es un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/horizontal”.³⁴² Así es como la política de *accountability* social se convierte en un importante complemento subinstitucional que incide directamente en el funcionamiento y desempeño de los mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto verticales como horizontales.

Uno de los temas centrales que tienen que ver con la rendición de cuentas es el fortalecimiento y ampliación de la independencia de los organismos de control del Estado. En este sentido, robustecer el edificio institucional en la materia de acceso a la información debe tener traducción también en incentivar la demanda ciudadana de información y de rendición de cuentas.³⁴³ La rendición de cuentas requiere que los derechos sean plenamente exigibles y exigidos asiduamente por la ciudadanía.³⁴⁴

La denuncia de actos de corrupción de ciertas agencias gubernamentales por parte de la observación ciudadana, se convierte hoy en día, en un importante instrumento para corregir las deficiencias que existen en el desempeño institucional de los poderes públicos y/o de las agencias horizontales encargadas de las supervisarlos. De ahí la necesidad de diversificar los mecanismos para fortalecer el control social del poder público, lo que eventualmente ampliará la participación ciudadana en la revisión de los asuntos públicos.

³⁴² Felipe Hevia de la Jara, *La contraloría social mexicana: participación para la rendición de cuentas*. Programa interinstitucional de investigación-acción sobre democracia, sociedad civil y derechos humanos (México: CIESAS y Universidad Veracruzana, 2006), 13-14.

³⁴³ Cordera, “Notas sobre desarrollo, transparencia 180.

³⁴⁴ *Ibíd.*, 181.

El empoderamiento ciudadano se logra a través de los principios de transparencia y acceso a la información pública, lo que significa como la capacidad real de personas y los colectivos históricamente discriminados para apropiarse del marco normativo que combate la exclusión y que concibe al paradigma garantista como la vía de acceso a la calidad de vida, sin paternalismos ni soluciones asistencialistas.³⁴⁵

La transparencia y la rendición de cuentas sientan las bases para que los ciudadanos actúen como sujetos autónomos, informados y con sentido crítico. Estos principios podrían funcionar como auténticas libertades positivas en el sentido de que dotan a los ciudadanos de la capacidad para actuar en el espacio público, es decir en las decisiones públicas y de habituarse a ejercer el control sobre la política.³⁴⁶

La transparencia y la rendición de cuentas, al hacer explícito el control que la ciudadanía puede ejercer sobre sus instituciones, podrían funcionar como principios promotores de la participación política de calidad. Estos principios funcionan como vías de acceso a la responsabilidad colectiva, en la medida que, al menos de manera potencial, posibilitan una resignificación [sic] del papel de ciudadanía y autoridad.³⁴⁷

En palabras de Jesús Rodríguez Zepeda³⁴⁸ los principios de transparencia y rendición de cuentas, posibilitan una renovación del sentido de lo público y una reapropiación de la corresponsabilidad entre la ciudadanía y la autoridad en lo que se refiere a la consolidación de las instituciones democráticas y en la relación con el respeto a los derechos humanos.³⁴⁹

Por ello, se hace inaplazable, transitar hacia nuevos esquemas de gobernanza democrática, donde los sectores público, social y privado, se constituyan en un “sistema de valores, políticas e instituciones por las cuales una sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza y toma decisiones, y comprende los mecanismos y procesos para que ciudadanos y grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos legales y obligaciones. Comprende también las reglas,

³⁴⁵ Luis González Plascencia y Mario A. Hernández, “El derecho de acceso a la información pública, la obligación de transparencia y el empoderamiento ciudadano”, En *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Por Jacqueline Peschard, et al., (México: IFAI, 2015), 81.

³⁴⁶ *Ibíd.*, 87.

³⁴⁷ *Ibíd.*, 88.

³⁴⁸ Rodríguez, “Estado y transparencia, 25-35.

³⁴⁹ González y Hernández, “El derecho de acceso a la información, 89.

instituciones y prácticas que establecen límites y proveen incentivos para individuos y organizaciones”.³⁵⁰

En política social, la prioridad debe ser el establecimiento de sistemas de información adecuados, que permitan coordinar a las instituciones oficiales en un esfuerzo mayor por establecer controles internos, y que faculden a la ciudadanía para ejercer un control social más efectivo que eche a andar el proceso político-institucional que llamamos rendición de cuentas.³⁵¹

Es preciso superar las enormes asimetrías de información entre los ciudadanos y el Estado para coadyuvar a un proceso político que, por la vía de la rendición de cuentas, pueda contribuir a identificar errores y omisiones por parte del Estado y corregirlos o superarlos a tiempo. Sólo con la creación y ampliación de canales por los que la información y la transparencia circulen y lleven a una real rendición de cuentas, es que la sociedad mexicana podrá avanzar en la construcción de una democracia comprometida con el desarrollo y la equidad.³⁵²

En la medida en que haya mecanismos de observación ciudadana en una sociedad, se establece un sistema de valores y reglas en las cuales los ciudadanos son parte activa de las decisiones que los afectan. A través del monitoreo y vigilancia de las acciones gubernamentales, se forma un entramado en el cual la sociedad civil participa en la forma en que se deciden los objetivos sociales y las formas de alcanzarlos a través de la utilización de los recursos escasos disponibles.³⁵³ Ahí es precisamente donde se fortalece el proceso de gobernanza democrática por la interacción entre el gobierno y la sociedad y por consiguiente la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

No sólo es democrático el Estado cuyo gobierno es resultado de procesos electorales observados como legítimos en lo general, sino el régimen que resulta de un proceso así, pero que sujeta las decisiones de gobierno a un marco común de derechos y libertades de acceso

³⁵⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). The role of participation and partnership in decentralized governance: a brief synthesis of policy lessons and recommendations of nine country case studies on service delivery for the poor, (Nueva York: ONU, Division de Gobernanza y Decentralization, 2002).

³⁵¹ Cordera, “Notas sobre desarrollo, transparencia, 181.

³⁵² *Ibíd.*, 173-187.

³⁵³ Paulo Cantillo Gómez y Beatriz Vázquez Gaspar. Los observatorios ciudadanos como impulsores de la cohesión social y la gobernanza democrática en México1, Observatorio Ciudadano de Políticas Públicas (OCP), (México: Una iniciativa impulsada por Contorno, Centro de Prospectiva y Debate S.A. de C.V., 2009).

universal, entre ellos los que se derivan de la transparencia y el acceso a la información pública como principios políticos.³⁵⁴

Como ciudadanos de un régimen democrático, es una posición de simetría respecto del poder político, y a la luz de lo que se considera justo, pero también desde la perspectiva de lo que otros y otras pueden considerar como justo, es que podemos e, incluso, tenemos la obligación de informarnos y emitir juicios políticos sobre el sentido de las decisiones gubernamentales. Esta prerrogativa moral —el “atraverse a ejercer el pensamiento por uno mismo”, según la fórmula ilustrada que Immanuel Kant sintetizó— tiene que traducirse en el derecho de acceso a la información y en la obligación de la autoridad de transparentar sus criterios de acción y decisión.³⁵⁵

El jurista italiano Norberto Bobbio citado por González y Hernández³⁵⁶ afirma que, entre “Las promesas incumplidas de la democracia [...] la más grave y tremenda y, por lo que parece, la más irremediable es precisamente la de la transparencia del poder”.

Retomando toda la información anterior, una propuesta propositiva puede ser vincular el concepto de rendición de cuentas del Estado Mexicano previsto en el último párrafo del apartado A, del artículo 6 Constitucional y su respectiva regulación en la LGTAIP, al fortalecimiento del control social del poder público, bajo la premisa de crear observatorios comités o contralorías ciudadanas para construir una nueva cultura de ciudadanía más activa, informada, responsable y vigilante del quehacer público, profundizando en diversas vertientes normativas aun poco exploradas en el ámbito del acceso a la información pública, de la rendición de cuentas, de la cultura de la transparencia, de los derechos políticos de los ciudadanos, del combate a la corrupción y de la fiscalización de los recursos públicos.

4.4.4. La modernización de los procedimientos de revisión para transitar hacia un ombudsman informativo

En México, en la evolución del OGTAIP se ha tenido algún ejemplo, de diseño institucional mal logrado sobre el OGTAIP, es el que la SCJN resolvió en 2008, mediante lo

³⁵⁴ González y Hernández, “El derecho de acceso a la información, 82.

³⁵⁵ *Ibíd.*, 83.

³⁵⁶ Obligación de transparencia y el empoderamiento ciudadano”, En *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Por Jacqueline Peschard, et al., (México: IFAI, 2015), 84.

que especialistas en transparencia han llamado la resolución del “Caso Querétaro”, que se tradujo como sentencia a las Acciones de Inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, promovidas por el Procurador General de la Republica y Partido del Trabajo en contra de reformas a la Constitución de Querétaro y la Ley Electoral de la misma entidad el 25 de septiembre de 2008,³⁵⁷ cuyos objetivos fueron “Reunir en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública”, lo que al final fue revocado por la SCJN.³⁵⁸

Independientemente de la sentencia de la SCJN al “Caso Querétaro”, se puede considerar que la idea de unificar a los organismos de protección de derechos humanos y de transparencia en una sola instancia jurídica e institucional, no estaba del todo errada. Lo anterior toda vez que ambos organismos fueron creados para tutelar una función pública fundamental del Estado relativa a derechos humanos y con el principal interés de evitar el dispendio de recursos que muchas ocasiones generan elefantes blancos sin mayor utilidad pública que el agrupamiento de burocracia innecesaria. Estas experiencias han permitido la modernización del sistema no solo del órgano garante sino de los procedimientos.

Una idea por demás interesante y novedosa que de alguna forma tiene connotaciones similares al diseño institucional expuesto en el “Caso Querétaro” puede apreciarse en los trabajos del Dr. Imer B. Flores Mendoza, quien propuso en una de las etapas emergentes de la vida institucional de estos OGTAIP, la creación de una visitaduría de los derechos humanos especialidad en la protección del DAIP totalmente compatible con la función estatal de tutelar a este derecho en su carácter de derecho humano.³⁵⁹

Pero más novedosa considero aun y me pronuncio en favor de ella, es la propuesta de crear un Ombudsman informativo originada desde 1995, como parte del diseño institucional del OGTAIP. A mi juicio la labor del INAI no se agota en fungir como una instancia resolutoria de recursos de revisión, la transparencia va más allá de esta atribución. Creo que

357 SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 76/2008, .Fojas 279 a 298 y 409 a 424.

358 La propuesta impugnada del texto del artículo 33, párrafo primero señalaba lo siguiente: "La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos y de acceso de toda persona a la información pública; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento."

359. Flores, Sobre el derecho a la información, 822.

un Ombudsman informativo podría actuar como fiscal *ex officio* ante las dependencias y entidades públicas fortaleciendo la cultura de la transparencia e inhibiendo prácticas de opacidad de los gobiernos ante la presión de su presencia oficiosa en el ámbito público, en lugar de contar con una instancia que resuelve recursos de revisión a petición de un ciudadano interesado.

Hay experiencias internacionales como el caso de Toronto y Berlín³⁶⁰ que cuentan con mecanismo institucionales que incluyen la figura legal del Ombudsman o Comisionado de la Información ante quien toda persona puede acudir.

La ley de Berlín establece un Comisionado para la libertad de Información (*Commissioner for Freedom of Information*: secciones 21 y 22 de la *Berlin Data Protection Act*). Lo interesante es su independencia, en caso de Berlín, este comisionado rinde cuentas directamente ante el Parlamento. En el caso de Toronto, además de sus funciones en lo que corresponde como Ombudsman de la información también es Comisionado para la privacidad esto porque la transparencia del Estado y la privacidad del ciudadano son dos caras de la misma moneda (artículo 46, Sección IV de la *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, City of Toronto*).

La labor principal de un Ombudsman informativo se focalizaría en recibir quejas, como función más preponderante, lo que vendría a compensar el déficit tradicional de los medios en la atención a la hora de prestar su atención al público. Pero además, estaría facultado para investigar y resolver al ciudadano quejoso. Otra función importante, es la de ser un cauce de dialogo, esto es, ser el puente entre el ciudadano quejoso y la autoridad o sujeto obligado.

La idea del Ombudsman informativo va orientada a una iniciativa que se promovió ante el Congreso de Baja California, mediante la cual se propuso facultar al Instituto de Transparencia del Estado para que “revisara de oficio” aquellas respuestas negativas de acceso a la información a los ciudadano y promover ante el OGTAIP, la revisión de la veracidad de la negativa por el sujeto obligado o resolver una falta a los principios de transparencia y al DAIP.

³⁶⁰ Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*, (México: Instituto de Acceso a la Información pública del Distrito Federal, 2008), 28, <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/Ensayo3/Ensayo3.pdf>.

La propuesta específica sería que el INAI contara con una instancia descentralizada denominada “Procurador de Acceso a la Información”, que no dependiera del Pleno del INAI y de forma oficiosa tuviera competencia para intervenir ante los sujetos obligados para promover denuncias por incumplimiento de obligaciones de transparencia e incluso se convierta en defensor público de los titulares del DAIP, también con competencia para promover la transparencia proactiva y políticas de gobierno abierto. De este modo no se distrae a los Comisionados que integran el PLENO del INAI en su tarea de órgano resolutor y además de contaría con otra figura descentralizada que coadyuva en la protección del DAIP

CONCLUSIONES

Con la reforma política de 1977 en México, se estableció como derecho fundamental, el DAIP al modificarse el artículo 6. Constitucional, aunque se llegó a interpretar que iba dirigida a los partidos políticos, lo cierto, es que se legisló para todos los ciudadanos.

Tuvieron que pasar alrededor de 25 años para que se publicara, en el año 2002 la LFTAIPG una especie de ley reglamentaria a la reforma antes mencionada; desde entonces se dio en México una tendencia positiva y progresiva para proteger y garantizar el DAIP, la transparencia y la protección de datos personales realizando una serie de importantes de reformas constitucionales en materia de transparencia, como la de 2007. Con esta reforma se crea el DAIP. Las reformas constitucionales de 2014 dieron un salto cualitativo de gran trascendencia en materia de transparencia, entre otras cosas el OGTAIP federal se convierte en organismo autónomo constitucional.

Esta evolución normativa en materia de transparencia, dicho sea de paso, tuvo su correlación en el discurso político. A finales de los setenta el discurso se centró en la reforma política y en el derecho a la información sobre todo de los partidos políticos; hacia el año dos mil la novedad en el discurso fue la alternancia en el poder y el establecimiento de un buen gobierno basado en los principios de la transparencia y rendición de cuentas. Este discurso no fue suficiente para legitimar al gobierno y el discurso paso al de un gobierno abierto. Y ante los grandes escándalos de corrupción, y las reformas en esta materia el discurso se ha centrado en el combate a la corrupción, ahora se habla de un Estado abierto.

En este contexto, toma relevancia una revisión al marco jurídico institucional luego de más de 10 años de vigencia de un marco constitucional y legal creado para proteger y garantizar el DAIP. Asimismo, es relevante profundizar en el análisis del diseño institucional del OGAIP para fortalecer su estructura y funcionamiento en el ámbito nacional.

En esta investigación se abordó el análisis de un nuevo diseño institucional del OGTAIP, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Dada la importancia del tema, esta investigación centró en el análisis a la reforma constitucional del 2014 en materia de transparencia. Tuvo como punto de partida la siguiente pregunta principal: ¿Cuáles son las dimensiones constitucionales del nuevo diseño institucional del INAI como OGTAIP y acceso a la información pública en México para

determinar si protege con eficacia el derecho humano del acceso a la información pública desde la perspectiva del gobierno abierto?

Esta pregunta fue una guía importante en la investigación y permitió establecer el objetivo principal que consistió en: Analizar las dimensiones constitucionales del nuevo diseño institucional del INAI como OGTAIP y acceso a la información pública en México para determinar si protege con eficacia el derecho humano de acceso a la información pública desde la perspectiva del gobierno abierto.

Con el objetivo establecido se procedió a plantear la hipótesis general de trabajo en los siguientes términos: Las dimensiones constitucionales del nuevo diseño institucional del INAI como OGTAIP y acceso a la información pública en México no protegen con eficacia al derecho humano de acceso a la información pública desde la perspectiva del gobierno abierto

Lo primero que había que analizar son los conceptos implicados en la hipótesis, en primer instancia sobre la naturaleza del DAIP, ya que finalmente es uno de los bienes que protege el OGTAIP. El análisis se dirigió a distinguir teóricamente este derecho frente a otros derechos similares como sería el derecho a la información y el derecho de la información, así como la identificación de la relación conceptual que guardan todas estas ramas del derecho público, con la transparencia, la libertad de expresión y de información, la rendición de cuentas.

En primer término, se concluye después del análisis de las definiciones de los autores es que existen tres elementos comunes del derecho a la información. Estos elementos los establece el artículo 19 de la DUDH: investigar, recibir y difundir la información sin limitación de fronteras y por cualquier medio de expresión.

En lo que corresponde a la delimitación conceptual del DAIP, se ha comprobado que varios autores hablan sobre distintos aspectos de dicho derecho, pero son pocos quienes han esbozado una definición propia del concepto como es el caso de Sergio López Ayllón, que concibe al DAIP como “la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir investigando– o pasiva –recibiendo– las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática”.³⁶¹

³⁶¹ López, El acceso a la información, 13.

Con el análisis de las definiciones sobre el DAIP se concluye que hay dos elementos imprescindibles: el primero que lo ubica como vertiente del derecho a la información; el segundo, lo concibe como un deber del Estado orientado a garantizar su ejercicio a toda persona titular de ese derecho.

De este modo, el DAIP se presenta como una alternativa para el ejercicio pleno de las libertades informativas. El DAIP obliga así al Estado a publicitar ante el ciudadano como titular del derecho a saber cómo actúa.

Una segunda conclusión es que el DAIP es un elemento sustantivo del nuevo concepto de democracia. Es más, no se puede concebir el DAIP sin la democracia, ni tampoco la democracia sin el DAIP. Tradicionalmente, todos los teóricos han asociado a la democracia con una democracia liberal, la cual es capaz de proteger la libertades de la persona, sobre todo la libertad de expresión; sin embargo, la democracia no se agota solo con la protección de las libertades de expresión y de información sino que hay otros conceptos que dotan de mayor calidad a la democracia. Estos conceptos constituyen la parte más fina y sofisticada del DAIP, que son la transparencia, a la rendición de cuentas y al principio de publicidad.

La tercera conclusión, es que el DAIP ha tenido una evolución en la historia contemporánea muy importante en todos los niveles: internacional, latinoamericano y nacional. Esto es importante destacarlo porque es resultado de todo un proceso que tiene sus diversas etapas. Lo relevante es que el derecho a la información es un derecho fundamental que ha ganado carta de naturalización a nivel internacional, sobre todo, con la DUDH de 1948 (artículo 19); el PIDCP de 1996 (artículo 19), y con la CADH de 1969 (artículos 10 y 13). Con la tercera ola de la democracia hacia los años ochenta, las nuevas constituciones democráticas incluyeron garantías específicas sobre el DAIP, a menudo acompañadas de leyes que regulan la vertiente de acceso a la información clarificando el contenido y alcance del derecho a saber de los ciudadanos.

Asimismo, esta investigación ha sido relevante en el marco de la implementación de la reforma a la constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, pues significó un cambio de paradigma en la forma de operar y aplicar el derecho en México. Su impacto ha sido contundente en otras esferas del derecho, como en la reforma en materia del juicio de amparo, la reforma relativa al nuevo sistema de justicia penal, así como las reformas en materia laboral y educativa. Bajo esta realidad se analizó en forma concatenada con la reforma constitucional en materia de transparencia, lo cual permitió identificar los alcances del derecho a la información como derecho humano.

En consecuencia, la presente investigación se aproximó hacia ese ámbito, la cual, a pesar de referirse a las dimensiones del OGTAIP y al DAIP, encuentra puntos de convergencia que se relacionan con los derechos humanos, pues el DAIP es propiamente un derecho humano consagrado constitucional e internacionalmente.

En la búsqueda de las dimensiones y naturaleza del OGTAIP de transparencia a la luz de la reforma del 2014, se realizó un análisis de la teoría moderna de la división de poderes, la cual incorpora en sus bases doctrinales más actuales, la creación, funcionamiento y naturaleza de los llamados organismos constitucionales autónomos, esto con el propósito de buscar la protección eficaz del derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la protección de datos personales.

Se concluye que, la naturaleza de los organismos constitucionales autónomos, radica en que sus funciones van más allá de los tres poderes tradicionales, ya sea por su especialización técnico-administrativa, o por la necesidad de enfrentar al poder de los partidos políticos, o bien ante la urgencia de desempeñar ciertas atribuciones que garanticen los estándares básicos de imparcialidad como en el caso del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, esta autonomía no exime de la sujeción a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus integrantes, entre los más importantes.

Complementado el llamado estado del arte, en el capítulo tercero, se trabajó un esquema específico (problema planteado, teoría utilizada, metodología y hallazgos) y se revisaron las principales obras que se relacionan con el tema de investigación, como es el DAIP; el OGTAIP como responsable para proteger este derecho fundamental; y finalmente se incluye en gran medida los estudios sobre el gobierno abierto. Teniendo en consideración que la perspectiva de esta investigación se lleva a cabo bajo esta óptica.

Los estudios seleccionados son de carácter nacional o latinoamericano. Y confirma la tendencia de proteger de manera eficaz el DAIP, esto se refleja en la normatividad analizada. La mayoría de los países en América Latina, ha adecuado sus marcos normativos conforme a las tendencias del derecho internacional. Se concluye que los OGTAIP deben adecuar sus competencias, estructuras y funcionamiento conforme a las tendencias del gobierno abierto, la cual implica más y mejor participación de los ciudadanos y la innovación de las TIC.

Con el capítulo cuarto se concluye que el nuevo diseño del OGTAIP y protección de datos personales, que se desprende de la reforma constitucional de 2014 tuvo su antecedente

inmediato en el llamado Pacto por México, en donde se tomaron los principales acuerdos en el tema de transparencia. Se precisaron tres reformas para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción: 1. Instrumentar la reforma para la rendición de cuentas contables. 2. Reforma para ampliar facultades del IFAI; y 3. Sistema Nacional contra la Corrupción.

Con la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, de las leyes y los reglamentos se desprende un nuevo diseño del OGTAIP, acceso la información y protección de datos personales.

El nuevo diseño constituye todo un universo, y de acuerdo al objetivo de investigación y a la hipótesis planteada, se analizaron sus principales dimensiones:

- 1) La ampliación de los sujetos obligados. Uno de los aspectos más destacados de esta reforma de constitucional de 2014 es la ampliación de los sujetos obligados. El mandato constitucional se extiende a todos los entes que ejerzan recursos públicos incluyendo cualquier persona física o moral partidos políticos y sindicatos.
- 2) Autonomía constitucional del INAI como OGTAIP. Hay un cambio en el status del INAI siendo elevado a rango constitucional como organismo autónomo. Antes de la reforma cuando el OGTAIP se denominaba IFAI, era un organismo público dependiente del Poder Ejecutivo Federal que si bien contaba con independencia y autonomía en sus decisiones, su diseño constitucional era insuficiente para contar con un organismo imparcial ajeno a cualquiera de los poderes de la Unión.
- 3) Nuevas atribuciones normativas del INAI. Lo hizo organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, y con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. Además, de otorgarle al OGTAIP de transparencia un nuevo estatus constitucional se le asignaron nuevas facultades como: 1) Promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (Ciudad de México), así como de Tratados Internacionales celebrados que en su concepto, vulneren el DAIP y la protección de datos personales; 2) Ejercer el procedimiento de atracción para conocer de los recursos de revisión tramitados ante los órganos garantes locales, en los casos en que exista

interés o trascendencia política que lo amerite; Revisar las determinaciones que emitan los OGTAIP locales frente a los casos de trascendencia social y en aquéllos en los que el ciudadano lo solicite; 4) Estandarizar los procesos de seguimiento y archivo de información de los sujetos obligados con el propósito de mejorar el cumplimiento de las resoluciones.

- 4) Estructura y sus principios del INAI. Con la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, se dio también, una reestructuración del órgano máximo del INAI, el Pleno quedó integrado por siete comisionados, que tendrán una duración de siete años en el cargo. La elección del presidente la realizarán los mismos comisionados y será electo por 3 años con la opción de ser reelecto en dos periodos consecutivos; también se establece la renovación escalonada de los integrantes del OGTAIP.
- 5) Acceso a la información pública. Se establece el DAIP como un derecho humano universal y siguiendo, a la CADH, la normatividad mexicana reconoce que toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información y que para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe. En México se ha incorporados exitosamente en la normatividad mexicana, por lo que su legislación cumple con parámetros internacionales e incluso se ha ubicado en primer lugar en este sentido. Según el “Global Right to Information Rating” del Centro de Derecho y Democracia³⁶² (CLD, por sus siglas en inglés).
- 6) Procedimientos o recursos de revisión. El recurso de revisión se puede aplicar como un mecanismo de defensa del DAIP y así se contempla en la CPEUM, en la LGTAIP y en la LFTAIP. El recurso de revisión es el medio mediante el cual, las máximas autoridades en materia de transparencia resuelven controversias entre personas que solicitan información y sujetos obligados a cumplir con la Ley de Transparencia que la niegan, ya sea por considerar que la información es confidencial, o reservada, relacionada con seguridad nacional e interés público.
- 7) SNT y Plataforma Nacional de transparencia. El SNT se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene

³⁶² Cfr. Orme, “Acceso a la información: lecciones, 13-14.

como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con la normatividad. Asimismo, el SNT tiene entre sus funciones, el establecimiento de la Plataforma Nacional de Transparencia. serán los OGTAIP quienes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la LGTAIP para los sujetos obligados y los OGTAIP, de conformidad con la normatividad que establezca el SNT, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

- 8) Transparencia proactiva. Es un es un tipo de transparencia, que se refiere a la obligación que les impone la LGTAIP a los sujetos obligados de brindar información adicional o complementaria, lo que los lleva a realizar un conjunto de actividades tendientes a la identificación, generación, publicación y difusión de ese tipo de información. De forma complementaria, la transparencia proactiva busca elevar en forma sostenida la publicación de información y bases de datos abiertas de información en posesión de los sujetos obligados; que propicien la rendición de cuentas efectiva y promuevan la participación activa de la sociedad en la solución de problemas públicos de manera activa y permanente.
- 9) Gobierno abierto. Estas tendencias se han visto reflejadas en la normatividad, en la LGTAIP se ha introducido este concepto y es responsabilidad de los OGTAIP fomentar entre otros principios, el de gobierno abierto. Esto significa que la responsabilidad del OGTAIP no solo significa que debe cumplir con los objetivos de la ley, sino que en su cumplimiento debe promover e impulsar el principio de gobierno abierto. En consecuencia, el INAI como OGTAIP y en el cumplimiento de lo que la ley prescribe ha trabajado en cuatro ámbitos³⁶³ : i) mantenimiento y avance de la dinámica o administración de la AGA en el país, dando continuidad pese a los cambios de autoridades; ii) promoción del gobierno abierto entre los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); iii) definición e impulso de un modelo teórico que clarifique conceptos y criterios para establecer las características mínimas del gobierno

³⁶³ Salas, “El papel de los órganos garantes del acceso, 160-161.

abierto en el país, y iv) puesta en práctica del modelo a nivel local. Todas estas acciones se ejecutan de forma paralela.

En general se puede concluir que con la reforma de transparencia de 2014 al otorgarle al INAI la naturaleza de OGTAIP, y al establecer que sus resoluciones son definitivas, vinculatorias e inatacables se ha logrado un avance significativa en el derecho humano de acceso a la información y protección de datos personales. Ubicándose la legislación mexicana como una de los mejores diseños institucionales del mundo.

De este modo la hipótesis de trabajo que se estableció desde un principio en el que se afirmaba que, “las dimensiones del nuevo diseño institucional del INAI como OGTAIP en México no protegen con eficacia la protección del derecho humano de acceso a la información pública en los términos del gobierno abierto” no se sustenta o no se confirma con la investigación y el análisis realizado.

Bajo los siguientes argumentos, la hipótesis se niega debido a que el nuevo diseño constitucional del OGTAIP reúne las cualidades legislativas y las características de un gobierno abierto que se relaciona con el empoderamiento de la participación ciudadana, la transparencia proactiva y el uso de las nuevas tecnologías de la información.

Desde la perspectiva de un gobierno abierto el OGTAIP ha impulsado este nuevo modelo teórico. La LGTAIP dota de facultades al INAI —y a los OGTAIP locales— para coadyuvar con sujetos obligados y organizaciones de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración, así como en la promoción e implementación de políticas de apertura gubernamental; esto a pesar de que la política de gobierno abierto parte de un piso mínimo que funciona razonablemente bien. Los ciudadanos pueden obtener información básica para tomar decisiones sobre su vida cotidiana, pero falta perfeccionar muchos aspectos.

RECOMENDACIONES

Que el OGTAIP vigile y esté atento para que el marco constitucional o normativo alcanzado en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales no sufra regresiones en el futuro, sobre todo en la reglamentación o en leyes secundarias o leyes locales.

Que se termine con la opacidad de los poderes de la unión, sobre todo que se elimine la partida secreta permitida en el artículo 74 constitucional, la cual contradice la transparencia y el avance normativo logrado en el Poder legislativo.

Algunas de las propuestas aquí presentadas se desprenden del estudio Métrica 2017, que es una medición basados en indicadores del gobierno abierto en México.

Se requiere que los OGTAIP impulsen la institucionalización e internalización no solo de la transparencia sino también la participación.

Que los OGTAIP en el pleno uso de sus facultades coadyuven al destierro de las prácticas de opacidad que todavía persisten y obstaculizan el derecho de acceso a la información,

Que se el INAI y los OGTAIP en la entidades federativas fortalezcan los canales que tiene el gobierno para incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones ya que estos son mínimos, dispersos y pocos eficaces.

Que los OGTAIP coadyuven a consolidar una política de gobierno abierto que funciona razonablemente bien para que se garantice de manera más eficaz el DAIP para que los ciudadanos puedan obtener información básica para tomar decisiones sobre su vida cotidiana.

Que el OGTAIP den seguimiento y apoyo para que los nuevos sujetos obligados puedan cerrar una brecha muy amplia frente a los demás sujetos obligados.

Que el OGTAIP vigile y en su caso sancione a los sujetos obligados que aun contando con portales de internet, no cubren aun las obligaciones de transparencia legales ni contienen información orientada al ciudadano.

Se puede afirmar que desde el INAI se garantiza el acceso a la información pública y se impulsa la transparencia como insumos para que la población pueda incidir y controlar las decisiones de las autoridades. Pero no basta con que la información exista, hay que promover que se utilice, y para ello el modelo de gestión de gobierno abierto es fundamental.

En la implementación del gobierno abierto, los OGTAIP desempeñan un papel fundamental, ya que son el umbral entre la población y las autoridades y pueden actuar como intermediarios no solo en la promoción del enfoque, sino también en el acompañamiento de acciones de colaboración y co-creación que se generen a partir del uso de la información pública.

PROPUESTAS NORMATIVAS

1. Eliminación de partida secreta. En congruencia con los principios de transparencia, el DAIP, la rendición de cuentas el artículo se propone derogar el párrafo cuarto, del artículo 74, fracción cuarta, de la CPEUM para que queden eliminadas las partidas secretas en el PEF y evitar que los recursos públicos se puedan ejercer de manera discrecional.
2. Incorporación del principio de veracidad de la información. Es viable proponer como postulado constitucional que el DAIP sea investido con la cualidad de que toda información pública sea veraz, condición que en todo momento habría de ser garantizada por los órganos del Estado Mexicano, lo cual fortalecería la calidad de la información como elemento del DAIP y desde luego elevaría la calidad de la democracia en México.

La propuesta específica es incorporar el principio de veracidad en el artículo 6 de la CPEUM el principio de veracidad de la información.

3. El fortalecimiento de la rendición de cuentas a través de participación ciudadana. La reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, si bien es cierto, reconoció la posibilidad de fortalecer la rendición de cuentas por parte del Estado Mexicano por medio de determinadas instituciones públicas, omitió reconocer y ampliar el derecho de los ciudadanos a que se les rinda cuentas, al establecerse un margen de regulación muy genérico y solo mediante la intervención coordinada de las instituciones descritas previamente.

Por ello, urge ampliar los alcances del concepto de rendición de cuentas previsto en el artículo 6 constitucional, incorporando como elemento adicional, una nueva forma de involucrar a los ciudadanos, tendiente a la supervisión y vigilancia de sus gobiernos.

4. La creación de un Ombudsman informativo Pero más novedosa considero aun, es la propuesta de crear un Ombudsman informativo originada desde 1995, como parte del diseño institucional del OGTAIP. A mi juicio la labor del INAI no se agota en fungir como una instancia resolutoria de recursos de revisión, la transparencia va más allá de esta atribución.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.AA. “El derecho de acceso a la información en México: Un diagnóstico de la Sociedad”. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2004. www.scribd.com/.../El-Derecho-de-Acceso-a-la-informacion-en-Mex.
- AA.VV. Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2014.
- Ackerman John y E. Sandoval E.I. “Leyes de acceso a la información en el mundo” *Cuadernos de Transparencia*: 07. México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2005.
- Acuña Llamas, Francisco Javier. “Orbitas del Derecho a la Información: A propósito de la Reforma al artículo 6 Constitucional”. *Revista de Derecho Comparado a la Información*, número 11. México: IJ. UNAM, enero-junio, 2008.
- Aguilar Rivera, José Antonio. “Transparencia y democracia: claves para un concierto”. *Cuadernos de Transparencia No. 10*. México: IFAI, 2005.
- Aguayo Quezada, Sergio. El Presupuesto Federal bajo lupa: La Partida Secreta. México: Grupo Reforma, 18 de agosto de 1997.
- Almazán, Rodrigo Sandoval. *La larga marcha del Gobierno Abierto: teoría, medición y futuro*. INAP, 2013.
- Álvarez Flores, Carlos Alejandro. “Combate a la corrupción”. En Combate a la Corrupción. Por Vizcaíno Zamora, Algavaro (Coordinador). México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.
- Araujo Carranza, Ernesto. *El derecho a la información y la protección de datos personales en México*. México: Porrúa, 2009.
- Arellano García, Carlos. *Primer curso de derecho internacional público*. México: Porrúa, 2002.
- Arellano Toledo, Wilma. “La relación de las telecomunicaciones y el derecho a la información en el marco del derecho de la información”. En *el iusinformativismo en España y México*, coordinado por Héctor Pérez Pintor y Wilma Arellano Toledo. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009.
- Armagnague, Juan F. “Derecho a la información”. En *Derecho a la información, habeas data e internet*. Coordinado por María G. Ábalos y Olga P. Arrabal de Canal. Buenos Aires: La roca, 2002.
- Avendaño, R. *Calidad de la democracia y comunicación política de baja california, 1989-2010*. Tesis Doctoral no publicada. México: Universidad Autónoma de Sinaloa, 2011.
- Barroso Asenjo, Porfirio. *Límites constitucionales al derecho de la información*. Madrid: Mitre, 1984.
- Bautista Farías, José. “La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos”. En *Revista Análisis Plural, Del dicho al hecho: opacidad, autoritarismo y verdades a medias*. Semestre 1. México: ITESO, 2015.

http://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/0/AP1S15_new2.pdf/7e3909d0-ec09-482c-adc9-f6dba96c3006.

Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México: FCE, 2001.

Botero Marino, Catalina. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano*. Segunda Edición. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. México: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2012. <http://www.cidh.org/relatoria>.

Burgoa, Ignacio. *El juicio de amparo*. México: Porrúa, 1994.

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional*. México: Porrúa: 2001.

Cantillo Gómez, Paulo y Vázquez Gaspar, Beatriz. Los observatorios ciudadanos como impulsores de la cohesión social y la gobernanza democrática en México1. Observatorio Ciudadano de Políticas Públicas (OCPD). México: Una iniciativa impulsada por Contorno, Centro de Prospectiva y Debate S.A. de C.V., 2009.

Carbonell, Miguel. “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México: Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

_____. *Elementos de Derecho Constitucional*. México: Fontamara, 2008.

_____. (Coordinador). *Hacia una democracia de contenidos: La reforma Constitucional en materia de Transparencia*. México: IFAI, IAIDF y la UNAM, 2007.

Carbonell, Miguel y Salazar Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: UNAM, 2009.

Cárdenas Gracia, Jaime. *Una constitución para la democracia*. Propuestas para un nuevo orden constitucional. México; UNAM, 1996.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises. “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”. En *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. Por Peschard Jacqueline, et al., México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

Carpizo, Jorge. *Nuevos estudios constitucionales*. México: Porrúa, UNAM, 2000.

Carpizo, Jorge y Ernesto Villanueva. “El derecho a la información: Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”. En *Derechos Humanos. Memorias del IV Congreso nacional de derecho constitucional*. México: IJ UNAM, 2001.

Castillo del Valle, Alberto del. *Amparo Contra leyes*. México: Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V, 2010.

Cejudo, Guillermo, (Coord.). *Métrica de la Gobierno Abierto- Reporte de resultados*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, INAI, 2017.

Cendejas Jáuregui, M. “Evolución histórica del Derecho a la Información”. *Revista de Derecho Comparado de la Información*, julio- diciembre. México: UNAM, 2007. <http://www.juridicas.unam.mx>.

- Cordera Campos, Rolando. "Notas sobre desarrollo, transparencia y democracia". En Jacqueline Peschard, *et al.*, *10 Años de Transparencia en México*. México: IFAI, 2013.
- Cosío Villegas, Daniel. "La Revolución Mexicana, entonces y ahora" En *¿Ha muerto la Revolución mexicana?*, Stanley R. Ross,
- Dahl, Robert. *La poliarquía – participación y oposición-*. Madrid: Tecnos, 1997.
- Dassen Nicolas y Juan Cruz Vieyra. *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, del Banco Interamericano de Desarrollo. Argentina: Noviembre de 2012. <https://ogpargentina.files.wordpress.com/2013/02/bid-gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-tendencias-y-desafios.pdf>. Recuperado el 30 de julio de 2017
- Díaz, Vanessa. "Veracidad informativa". En *Diccionario de derecho de la información*, coordinado por Ernesto Villanueva. México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2009.
- Escalante Gonzalo, F. *Derecho a la privacidad* Cuadernos de Transparencia: 02. México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2004.
- Escobar de la Serna, Luis. *Derecho de la información*. Madrid: Dykinson, 2001.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.). *Derecho procesal constitucional*, 5ª ed. 4 t. México: Porrúa/Colegio de Secretarios de la SCJN, 2006.
- _____. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad". En *La reforma constitucional de derechos humanos un nuevo paradigma*. Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords). México: Porrúa, 2012.
- Flores Mendoza, Imer. *Sobre el derecho a la información (y sus colisiones)*. México: IIJ, UNAM. s/f. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/33.pdf>.
- _____. "Sobre la jerarquía normativa de las leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis". En *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*. México: IIJ UNAM, 2005.
- _____. "Sobre la reforma a la constitución y su control: a propósito de las implicaciones y limitaciones del amparo 185/2008". En *Reforma y control de la constitución: implicaciones y límites*, coordinado por Cesar Astudillo y Lorenzo Córdova. México: UNAM, 2011.
- Franco Edgar, Vivanco y Pardinas, Juan E. "El Acceso a la Información Pública en México: Antecedentes, Conquistas y Retos", en Jacqueline Peschard, *et al.*, *10 Años de Transparencia en México*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2013.
- García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, 7ª. Edición. Madrid: Alianza, 1993.
- Garzón Valdez, E. "Lo íntimo, lo privado y lo público" *Cuadernos de Transparencia*: 06. México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2005.

- Gómez Gallardo, Perla. “Alcances de la Reforma al artículo 6 Constitucional con relación a los Órganos Garantes”. *Revista de Derecho Comparado a la Información*. México: IIJ. UNAM, 2008.
- _____. “Evolución del derecho a la información”. *Revista de Derecho Comparado a la Información*. México: IIJ. UNAM y Porrúa, 2008.
- González Plascencia, Luis y Hernández, Mario A. “El derecho de acceso a la información pública, la obligación de transparencia y el empoderamiento ciudadano”. En *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. Por Jacqueline Peschard, et al., México: IFAI, 2015.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. XXX
- Guerra Ford, Oscar M. *Los órganos garantes de transparencia*. Serie de Estudios Jurídicos, núm., 176. México: IIJ. UNAM, 2011.
- _____. *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, Segunda edición, Red por la Rendición de cuentas de Investigación y Docencia Económica A.C. México: 2013.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Para entender la transparencia*. México: Nostra, 2008.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo et al. “Resoluciones Relevantes en materia de acceso a la información y de protección de datos personales”. México: INAI, 2016.
- Gutiérrez Fernández. I. “Estudio Comparativo de Leyes Estatales de Acceso a la Información Pública. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005. http://axitia.com/AX0244-12.Benchmark_leyes_transparenciainfo_a_publicarse-gratis.pdf.
- Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal. “Transparencia hacendaria y regulación financiera: Una visión de futuro”. En *10 Años de Transparencia en México*. Por Jacqueline Peschard, et al. México: IFAI, 2013.
- Hernández Baqueiro, A. (Coordinador). “Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el estado mexicanos”. México: IFAI y el Centro Mexicano para la Filantropía, 2006.
- Hevia de la Jara, Felipe. *La contraloría social mexicana: participación para la rendición de cuentas*. Programa interinstitucional de investigación-acción sobre democracia, sociedad civil y derechos humanos. México: CIESAS y Universidad Veracruzana, 2006
- Hofmann, Andrés, Alejandro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto. *Las promesas del gobierno abierto*. México: ITAIP, 2013. <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>. Recuperado el 26 de julio de 2017.
- Islas López, Jorge (Coord.). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: comentada*. México: INAI. 2016.
- Junco Esteban, María Alicia. *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*. México: Porrúa, 2003.
- Kant, Inmanuel. *Fundamento de la metafísica de las costumbres, critica de la razón práctica, paz perpetua*. México: Porrúa, 2007.

- Lima, Jorge Luis y Moreno, Cecilia. “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: comentada”. En Jorge Islas López, (coordinador). México: INAI, 2016.
- López Álvarez, Pablo. *Clásicos del pensamiento: J Locke, Segundo Tratado sobre el Gobierno*. Madrid: 1999.
- López Ayllón, Sergio. “Derecho a la información como derecho fundamental”. En *Derecho a la información y derechos humanos*, coordinado por Jorge Carpizo y Miguel Carbonell. México: Porrúa, 2003.
- _____. *Democracia transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- _____. “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución Mexicana”. Cuadernos de Transparencia #17. Primera Edición, Tercera reimpresión. México: IFAI, 2009, 2012.
- _____. *El Derecho a la Información, México*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- _____. “La creación de la ley de acceso a la información en México: Una perspectiva desde el ejecutivo federal”. México: s.f.
- _____. “Transparencia Gubernamental”. En *Cien Ensayos para el Centenario- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Coordinado por Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte. T.2. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- _____. (Coord.) Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México. México: IFAI, CIDE y UNAM, 2007.
- _____.y Arellano Gault, D. Estudios en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la ley federal de transparencia. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, CIDE e IFAI, 2008.
- _____ y Marvan Laborde, M. (Coords.). La transparencia en la república: Un recuento de Buenas Practicas, México, IFAI y el CIDE, 2007.
- López Egaña Juan Felipe. ¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. S/l. 2014.
- Luna, Issa y José Antonio Bojórquez Pereznieto. Gobierno Abierto: el valor social de la información pública. México: UNAM, 2014.
- Martí Capitanachi, Luz del Carmen. *Democracia y derecho a la información*. México: Porrúa, 2007.
- Métrica de la Gobierno Abierto. Reporte de resultados elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica, 2017.
- Merino, Mauricio. (coord.). *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*. México: IFAI y el CIDE, 2005.

- _____. “La transparencia como política pública”. En *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, coordinado por John M. Ackerman. México: Siglo XXI, 2008.
- _____. “El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia”. En *10 Años de Transparencia en México*. Por Peschard, Jacqueline, *et al.*, México: IFAI, 2013.
- Meter E. *Las redes de la corrupción –la sociedad civil contra los abusos del poder*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 2004.
- Meyer, Lorenzo. “La encrucijada” en Daniel Cosío Villegas (Coord.), *Historia general de México*, Tomo 2. México: El Colegio del México, s.f.
- Michel, Víctor Hugo. “Mil millones de dólares: la partida secreta del Gobierno Mexicano”. Nota periodística. (México: Grupo Milenio, 7 de noviembre de 2011). <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/3f5ce2ec6a51f065551801c200a64f15>.
- Minutti Zanatta, R. “Naturaleza Jurídica y Competencia de los Entes Administrativos y Jurisdiccionales en Materia de Transparencia”. *Revista de Derecho Comparado de la Información, enero-junio*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.
- Monsiváis, A. (Comp.). *Políticas de transparencia, ciudadanía y rendición de cuentas*. México: IFAI y el Centro Mexicano para la Filantropía, 2005.
- Montero, Gregorio. “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL. Editores: Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales. N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- Montesquieu, Charles. *Del Espíritu de Las Leyes*. Madrid: Alianza, 2003.
- Morales, Gabriela. “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: comentada”. En Jorge Islas López, (coordinador). México: INAI, 2016.
- Naser Alejandra, Alvaro Ramírez Alujas y Daniels Rosales (eds). *Desde el gobierno abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. S./l.: CEPAL, 2017.
- Navarro, F. *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*. México: FUNDAP y Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, 2005.
- Nogueira Alcalá, Humberto. “Derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”. En *Derecho a la información y derechos humanos*, coordinado por Jorge Carpizo y Miguel Carbonell. México: Porrúa, 2003.
- Ochoa Olvera, Salvador. *Derecho de Prensa, de expresión, libertad de imprenta, derecho a la información*. México: MonteAlto, 1998.
- O Donnel G. *Horizontal accountability in new democracies en The self restraining state, Power and accountability in new democracies*. USA: edited By

- Andreas Schedler, Larry Diamond Marc Plattner, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Olson, Mancur. *Poder y prosperidad- la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*-. Argentina: Siglo XXI, 2001.
- Orme, Bill. El derecho de Acceso a la Información, en el marco jurídico interamericano, *Relatoría Especial* para la Libertad de Expresión. S.L: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012. <http://www.cidh.org/relatoria>.
- _____. *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina*, Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, No. 8. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Uruguay: UNESCO, 2017.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. “El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano”, en Peschard, Jacqueline, *et al.*, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.
- Osborne, D. y Gaebler, t. *Reinventing Government*. USA: Reading, Mass, Addison-Wesley, 1992.
- Oszlak, Oscar. “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. S.l.: OEA, 2013. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>.
- Oszlak Oscar y Kaufman Ester. *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. México: OEA, 2014. <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>.
- Pasquino, G. *La democracia exigente*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- Pacheco Avilez, Yadira Raquel. El futuro de la democracia representativa: hacia la inclusión del ciudadano, en “*Declive y reconfiguración de la democracia representativa*”. Coordinador por Pablo Armando González Ulloa Aguirre. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Pérez Pintor, Héctor. *La arquitectura del derecho de la información en México: un acercamiento desde la constitución*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- Peruzzotti, Enrique. La política de accountability social en América Latina. En “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social”. Coordinadores Insunza Vera, Ernesto y Olvera Alberto J. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Peschard, Jacqueline, *et al.* *10 Años de Transparencia en México*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2013.
- _____. (Coordinadora), *et al.* *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. México: INAI, 2015.
- _____. , “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: comentada”. En Jorge Islas López, (coordinador). México: INAI, 2016.
- Piña De, Rafael y Piña De Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa, 1998.

- Rey Cantor, Ernesto. Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos. México: Porrúa, 2008.
- Reyes Heróles, F. “Corrupción: de los ángeles a los índices”, *Cuadernos de transparencia*. Agosto, No. 1. México: IFAI, 2004.
- Robles, Guadalupe. *Conceptos básicos del derecho de la información*. México: FUNDA, 2013.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, *cuadernos de Transparencia*, enero 4. México: IFAI, 2005.
- Rojas Caballero, Ariel Alberto. *Los derechos humanos en México: análisis y comentarios a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011*. México: Porrúa, 2012.
- Rojas Castell, Irma Julieta. “Libertad de expresión”. En *Diccionario de derecho de la información*. Coordinador por Ernesto Villanueva, 819-826. México: Cámara de Diputados; Miguel Ángel Porrúa; UNAM, 2009.
- Ruiz, Ali, Haddou. “Rendición de Cuentas y diseño de Órganos reguladores en México”. Vol. XVI, núm. 1. México: Gestión y Política Pública, 2007.
- Ruiz, José Fabián. “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 37. julio-diciembre. México: IIJ-UNAM, 2017.
- Ruiz, José Fabián. “Los órganos autónomos en la Constitución Mexicana”. En *Los Derechos políticos: a un siglo de la Constitución*, Concepción Montiel Luis Enrique y Diego Pérez Rivas. México: Instituto Electoral del Estado de México, 2017.
- Salas Suárez, Joel. “El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto”. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores). Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.
- Salazar Ugarte, Pedro. “El poder de la transparencia: 6 derrotas a la opacidad”. México: IFAI y la UNAM, 2005.
- _____. *Política y derecho, derechos y garantías*. México: Fontamara, 2013.
- _____. (Coord.) *Derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: Razones, Significados y Consecuencias*. México: UNAM y el IFAI, 2008.
- Sánchez Bringas, Enrique. *Los derechos humanos en la constitución y en los tratados internacionales*. México: Porrúa, 2001.
- Sánchez Ferriz, Remedios. *El derecho a la información*. Valencia: Cosmos, 1974.
- Sánchez Ferriz, Remedio. “El derecho a la información”. Valencia: Cosmos, 1974.
- Sánchez González, José Juan. *La corrupción administrativa en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.
- Sánchez, J. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México: Porrúa, IAPQROO, 2004.

- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*. México: Instituto de Acceso a la Información pública del Distrito Federal, 2008. <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/Ensayo3/Ensayo3.pdf>.
- Schedler, A. “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de transparencia*. México: IFAI, 2005.
- Schmitter, P. Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas, En *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. Cansino, C. y Covarrubias (Coords.). México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. / Educación y Cultura, Asesoría y Promoción, S.C., 2007.
- Solis Leree, B. “El derecho a la información veinte años después. Crónica de un debate”. s/l: s/f <http://iteso.mx/~jorgee/seminario/solis.htm>.
- Solis, A. “Sistema de Información Mexicana. México: INFOMEX, 2005. <http://www.juridicas.unam.mx>.
- Tamayo Guzmán, Federico. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: IFAI, 2005.
- Tena Ramírez, Felie. *Leyes fundamentales de México: 1808-1989*. México: Porrúa, 1971-1989.
- Tenorio Cueto, Guillermo A. *El derecho a la información: entre el espacio público y la libertad de expresión*. México: Porrúa, 2009.
- Tenorio Cueto, Guillermo A. “La libertad de acceso a la información como una libertad constitucional autónoma e independiente de la libertad de expresión”. En *El IUSinformativismo en España y México*. Coordinador por Héctor Pérez Pintor y Wilma Arellano Toledo. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009.
- Thompson, Denis F. *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.
- Trejo Delarbre, Raúl, “Transparencia, medios, democracia”. En *10 Años de Transparencia en México*. Por Peschard, Jacqueline, et al. México: IFAI, 2013.
- Trinidad Zaldivar, Ángel. *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 29. México: 2010.
- Ugarte Zalazar, Pedro y Vázquez S. Paulina. “La Reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo. México: Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, s.f. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2540/6.pdf>.
- Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique y José Antonio Bojórquez Pereznieto. *Modelos de implementación del Gobierno Abierto en México*. México: UNAM,

2016. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/9.pdf> recuperado el 31 de julio de 2017.
- Vergara, Rodolfo. “La transparencia como problema”. *Cuadernos de transparencia*, marzo No. 5. México: IFAI, 2005.
- Vernon, Raymond. *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado* René Cárdenas Barrios (Traductor), Primera Edición, 1966, 6ta Impresión. México: Diana, 1974.
- Villanueva, Ernesto. *Derecho mexicano de la información*. México: Oxford, 2000.
- _____. “Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica”. México: IIJ, UNAM, 2003.
- _____. “Acceso a la información y transparencia”. En *Diccionario de derecho de la información*. Coordinado por Ernesto Villanueva. México: Cámara de Diputados; Miguel Ángel Porrúa; UNAM, 2009.
- _____. “Olvidos en la ley de transparencia”. En *Proceso*, sección “Análisis”. México: 17 de mayo de 2015.
- Villanueva, Ernesto, Gómez Gallardo, y C. Pacheco Luna. “Derecho de Acceso a la Información Pública en México: Indicadores Legales”, México: 2005.
- Vivanco, Franco Edgar y Pardinas, Juan E. “El Acceso a la Información Pública en México: Antecedentes, Conquistas y Retos”. En *10 Años de Transparencia en México*. Por Jacqueline Peschard, et al. México: IFAI, 2013.

Fuentes Normativas

- Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México: DOF, 17 de junio de 2015.
- Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones de estructura Orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México: DOF el 1 de julio de 2015. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399003&fecha=01/07/2015&print=true.
- Acuerdo, mediante el cual se modifica el diverso Acuerdo ACT-PUN/24/06/2015-04, en el que se aprobaron las modificaciones a la estructura orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y se da cumplimiento al transitorio del Acuerdo ACT-PUB/15/09/2015.06, en lo relativo a la asignación de proyectos estratégicos, ACT-PUB/23/09/2015.06 ACT-PUB/23/09/2015.06. México: DOF, 09 de diciembre de 2015. <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Acuerdo%20-%20asignaci%C3%B3n%20de%20proyectos%20estrat%C3%A9gicos.pdf>.
- Acuerdo mediante el cual se aprueban los lineamientos que establecen el procedimiento para la atención de solicitudes de ampliación del periodo de

reserva por parte del Instituto Nacional de Transparencia. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México: DOF, 15 de febrero de 2017.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192060/L_Inai_ampliacion_reserva_DOF_15022017.pdf.

Amparo en revisión 737/2015. Guadalupe Barrena Nájera. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López. Esta tesis se publicó el viernes 13 de mayo de 2016 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación. En Criterios del Poder Judicial de la federación en materia de Acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, libertad de expresión e información, (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016),

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Última reforma DOF, 15 de septiembre de 2017. .
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

Constitución política del estado libre y soberano de Baja California
<http://www.sefoa.gob.mx/LEYES/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20B.C.pdf>.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos, *Pacto de San José*. San José Costa Rica, 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia. EUA: 1776.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. París: ONU, 1948.
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexesp.pdf>.

Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México: DOF, publicado el 10 de junio de 2002.

Decreto que crea la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California. Con la incorporación de un Consejo Ciudadano de Transparencia con facultades de promoción y consulta. México: Periódico Oficial del Estado de Baja California, publicado el 12 agosto de 2005.

Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Tomo DCXXX. No. 21. México: DOF, de fecha jueves 30 de marzo de 2006.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia. México: DOF, publicado el 17 de julio de 2007,

Decreto que reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adicionar dos párrafos y seis fracciones en materia de Acceso a la Información. México: publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del 2007.

- Decreto por el que se reforman los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. México: publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de juicio de amparo. México: publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 constitucionales en materia de transparencia. México: DOF, publicado el 7 de febrero de 2014.
- Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México: DOF, publicado el 3 de mayo de 2015.
- Decreto: "La comisión permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la mayoría de las legislaturas de los estados, declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.
- Gaceta Parlamentaria. Mediante la cual se publica el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria número 1709-IV. México: Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, del jueves 10 de marzo de 2005.
- Gaceta Parlamentaria. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados sobre la reforma Constitucional al artículo 6 para adicionar un segundo párrafo con siete fracciones, en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Número 2204-II. México: Gaceta Parlamentaria, publicado el jueves 1 de marzo de 2007.
- Gaceta Parlamentaria. Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD, que reforma la fracción IV del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para suprimir partidas secretas. México: Gaceta Parlamentaria, número 2355-III, del jueves 4 de octubre de 2007.
- Gaceta Parlamentaria. Iniciativa del Grupo Parlamentario del PAN, que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desaparecer las partidas secretas. México: Gaceta Parlamentaria, número 3146-II, del martes 23 de noviembre de 2010.
- Gaceta Parlamentaria. Iniciativa del Grupo Parlamentario del PT, que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de prohibir la partida secreta. México: Gaceta Parlamentaria, número 3406-VI, del martes 6 de diciembre de 2011.
- Gaceta Parlamentaria. Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. México: Gaceta Parlamentaria, número 24, del Senado de la República del día 04 de octubre de 2012.

Gaceta Parlamentaria. Iniciativa de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. México: Gaceta Parlamentaria, número 08, del Senado de la República del día 13 de septiembre de 2012.

Gaceta Parlamentaria. Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene proyecto de decreto que adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia. (México: Gaceta Parlamentaria, número 03, del Senado de la República del día 06 de septiembre de 2012.

Gaceta Parlamentaria. Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Número 3726-II. Año XVI. México: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, martes 12 de marzo de 2013.

Gaceta Parlamentaria. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Número 3731-X. Año XVI. México: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de fecha martes 19 de marzo de 2013.

Gaceta Parlamentaria. Iniciativa del Senador Ernesto Ruffo Appel, por la que se propone reformar el artículo 74, de la CPEUM para eliminar partidas secretas del presupuesto de egresos de la federación, primer periodo ordinario-segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, véase minuto 3:18 de la exposición de la iniciativa legislativa. México: Gaceta Parlamentaria, número 13, del Senado de la República, 19 de septiembre de 2013. https://www.youtube.com/watch?v=1r_efNPdGt8.

Gaceta del Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos Segunda; que contiene Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 Constitucional. No. 101. México: Gaceta del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, martes de abril del 2007.

Gaceta del Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos con opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos

- Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. México: Gaceta del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, de fecha 24 de abril de 2013.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM. México: Última reforma DOF. 17 de junio de 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_170616.pdf.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México: publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México: Última Reforma DOF, 27 de enero de 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México: Nueva Ley. DOF. 04 de mayo de 2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. EUA: ONU, 1966. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- Pacto por México, ¿Cómo se logró? México: 2012. <http://pactopormexico.org/como/>.
- Pacto por México. México: 2012. <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). The role of participation and partnership in decentralized governance: a brief synthesis of policy lessons and recommendations of nine country case studies on service delivery for the poor. Nueva York: ONU. División de Gobernanza y Descentralización, 2002.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 10a época, libro i, octubre de 2011, t.1, pp. 313 y ss.
- Sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, el 23 de noviembre de 2009.
- Tesis 2ª. I/92. Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6 de la Constitución Federal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Octava Época, t. X. México: SCJN, agosto de 1992.
- Tesis P. LXXXIX/96. Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6º. También constitucional”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. t. III. México: SCJN, junio de 1996.
- Tesis P. XLV/2000. “Derecho a la información. La suprema corte interpretó originalmente el artículo 6. Constitucional como una garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del estado a informar verazmente”. *Semanario Judicial de la*

Federación y su Gaceta. Novena Época, t. XI. México: SCJN, abril de 2000.

Tesis: 2a./J. 143/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXIV, 335. Citada por Jorge Islas López en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Comentada. México: INAI, 2016.

Tesis: P./J. 20/2007. Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. t. XXV. México: SCJN, mayo de 2007.

Tesis: P./J. 13/2008. Órganos autónomos estatales. Pueden establecerse en los regímenes locales. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXVII. México: SCJN, Febrero de 2008.

Tesis 1a. CCXX/2009. “Libertad de expresión y derecho a la información. Modo en que deben ser entendidos los requisitos de veracidad e imparcialidad”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXX. México: diciembre de 2009.

Sentencia No. T-332/93. Derecho a la Información. <http://200.21.19.133/sentencias/programas/qfullhit.htw?CiWebsHitsFile=/sentencias/1993>.

Institucionales

Alianza para el Gobierno Abierto. *Plan de Acción 2013-2015*. México: 2014.

Biblioteca Jurídica Virtual: Derecho Comparado de la Información- Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información. Toby Mendel, julio-diciembre de 2006.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Órganos de supervisión del Derecho al Acceso de Información Pública. (RELE y CIDH, 2016). <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/accesoes.pdf>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-5/85, solicitada por el Gobierno de Costa Rica sobre la colegiación obligatoria de periodistas. LUGAR, CoIDH, 13 de noviembre de 1985.

Instituto Federal de Acceso a la Información. Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información”, En su variable numero 15 intitulada “Órganos de Acceso a la Información Pública (OAIP). México: IFAI, febrero del 2007.

Instituto Federal de Acceso a la Información. “Nuevo Organismo Garante en materia de derecho a la información”. Foro: Seminario Internacional de Transparencia Judicial 2014. México: SCJN, 1 de septiembre de 2014. <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosACG/011SEMIITJ2014/PonenciaOG1SEP14.pdf>,

Instituto Federal de Acceso a la Información. “El IFAI debe mantenerse como la autoridad en protección de datos personales en los sectores público y privados”. Semana Nacional de Transparencia. México: Comunicado IFAI-OA/093/14, 02 de octubre de 2014.

<http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-093-14.pdf>, consultado el 2 de agosto de 2016.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. “Sistema Nacional de Transparencia integra comisiones ordinarias y elige coordinadores”. Comunicado INAI/180/15. México: SNT, Consejo Nacional, 06 de noviembre de 2015. <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-180-15.pdf>.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Organo-de-Gobierno.aspx>.

Instituto Nacional de Transparencia. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Informe de Labores 2015*. México: 2016.

Instituto Nacional de Transparencia. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Informe de Labores 2016*. México: 2017.

Organización de las Naciones Unidas. Agenda adoptada por unanimidad por los países miembros de Naciones Unidas. ONU, Asamblea General, septiembre de 2015.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. <http://www.rae.es/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Octava Época. 2ª. Sala. t. X. México: SCJN, Agosto de 1992.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acuerdo general 9/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aprobado el 29 de agosto de 2011, mediante el cual se determina el inicio de la décima época de criterios jurisprudenciales. México: Semanario Judicial de la Federación, 4 de octubre del 2011.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primer tomo del expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y Acumuladas. México: SCJN, 2008.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*El control de convencionalidad y el Poder Judicial en México, mecanismo de protección nacional e internacional de los derechos humanos*”. Instituto de investigaciones jurisprudenciales y de promoción y difusión de la ética judicial, serie de cuadernos de jurisprudencia #7. México: SCJN, s.f.

Supremo Tribunal Constitucional Español. STC. 6/1988, Fundamento 5º, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 31, http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php.

UNESCO. Informe 19 c/93. 16 de agosto de 1976.