



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

## CAMPUS GUADALAJARA

ADRIANA RIESTRA RUIZ

### EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN JALISCO: SU APLICACIÓN Y REFORMAS AL MARCO NORMATIVO

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco, Abril de 2008

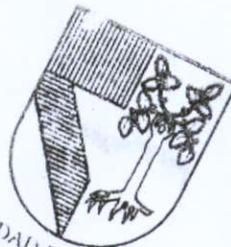




# UNIVERSIDAD PANAMERICANA CAMPUS GUADALAJARA

ADRIANA RUESTRA RUÍZ

## EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN JALISCO: SU APLICACIÓN Y REFORMAS AL MARCO NORMATIVO



Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez Especial  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco, Abril de 2008.

CLASIF: TE DER 2009 RIE

ADQUIS: 67281

FECHA: 04/08/08 c) 1

DONATIVO DE Servicios Escolares

\$ 323.445 097 235 RIE 2008

Tesis (Licenciatura) - Universidad Panamericana Campus Guadalajara

- Derecho - Tesis y disertaciones académicas

- Derecho de la información - Tesis y disertaciones académicas

Bibliografía: h. 133-137



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA  
ESCUELA DE DERECHO

## DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

**C. ADRIANA RIESTRA RUÍZ**  
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: SU APLICACIÓN Y REFORMAS AL MARCO NORMATIVO"** presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'César Guillermo Uribe Tapia', written over a horizontal line.

**MTRQ. CÉSAR GUILLERMO URIBE TAPIA**

Guadalajara, Jalisco, a 11 de julio de 2007

**SE EXTIENDE ANUENCIA**

**ESCUELA DE DERECHO  
UNIVERSIDAD PANAMERICANA  
CAMPUS GUADALAJARA.  
P r e s e n t e.**

Agradeciendo la atención brindada a este comunicado, el cual tiene por objeto informar que he revisado en su totalidad el documento que contiene la tesis profesional de la C. Adriana Riestra Ruiz y sobre el cual ya han sido plasmadas las observaciones que generé al respecto.

Con base en lo anterior extiendo la anuencia respectiva para que continúe con el trámite para su titulación según los requisitos que indique esa respetable Institución.

Quedo a sus órdenes para cualquier información adicional que requiera al respecto.

Atentamente

LICENCIADO AUGUSTO VALENCIA LÓPEZ

## DEDICATORIA

*A Dios por haberme dado el regalo  
de vivir y acompañarme siempre.*

*A mis padres y hermanos, que sin ellos  
no sería lo que soy, ni hubiera  
logrado lo que hasta hoy.*

*A mis amigos de la carrera,  
que sin ellos no hubiera  
sido lo que fue.*

*A esa persona especial, por su  
apoyo incondicional y fuerza para  
seguir siempre adelante.*

*A mi asesor y amigos del ITEI,  
por todo su apoyo y ánimo.*

# ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	6
GLOSARIO.....	11
<b>CAPITULO I. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO</b>	
1. Elementos del estado.....	14
1.1. Población.....	16
1.2. Territorio.....	17
1.3. Poder.....	18
2. Democracia como forma de gobierno.....	20
3. Participación Ciudadana.....	24
4. Organización del estado en México.....	27
<b>CAPITULO II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</b>	
1. Antecedentes en el mundo.....	37
1.1. Leyes de Acceso a la Información Pública en el Mundo.....	39
1.2. Lineamientos Internacionales sobre acceso a la Información.....	43
1.3. Principios generales que se sugieren para la Implementación del derecho a la información.....	45
2. Evolución del derecho de acceso a la información pública en México.....	49
2.1. Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública (OAIP's).....	61
3. La importancia del Derecho a la Información Pública en Jalisco.....	63
<b>CAPITULO III. LA LEY DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO</b>	
1. Sujetos obligados y disposiciones comunes de la ley.....	68
2. Clasificación y publicación de la información.....	70
3. Procedimiento de acceso a la información pública.....	76
4. Recurso de revisión y sanciones.....	85
5. Su aplicación desde la entrada en vigor.....	90
6. Principales carencias.....	97
<b>CAPITULO IV. EL ORGANO GARANTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN JALISCO</b>	
1. Creación y características.....	102
2. Integración.....	105
3. Funcionamiento, normatividad y resultados.....	109
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	124
BIBLIOGRAFÍA.....	132

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se plantea con la finalidad de conocer y apreciar el origen y desarrollo que ha tenido en nuestro sistema jurídico mexicano un derecho fundamental que es el derecho de acceso a la información y su aplicación en el Estado de Jalisco, entidad sobre la cual se analizará cómo se ha ido generando e implementando esta garantía constitucional y a través del conocimiento de su desarrollo elaborar una propuesta respecto a los ajustes o modificaciones al marco normativo que permitan otorgarle una óptima consecución, es decir que se convierta en una regulación efectiva para que las personas tengan la certeza y seguridad de que el ejercicio del mismo será garantizado, respetado y sea cumplido su fin primordial consistente en que las personas se alleguen y conozcan aquella información que se genera con recursos públicos y que sea de su interés consultar.

Inicialmente se pretende partir de la teoría general del estado solo a manera de repaso, para efectos de contar con un punto de referencia sobre los elementos del estado, la forma de gobierno y organización propia del Estado Mexicano para correlacionarla con la participación ciudadana, ya que es necesario comprender este panorama para ubicar cómo se compone el Estado, las instituciones del Estado, el origen de las leyes y la necesidad de que sus habitantes se involucren en la actividad propia del Estado, lo que en síntesis se denomina la participación ciudadana y cómo a partir de ésta se derivan temas específicos como la democracia, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

En segundo término se tratará el tema del derecho de acceso a la información pública, sus antecedentes legislativos en otros países, los lineamientos y principios que sirven de base para las normas existentes en esta materia y como eje central en este trabajo de investigación el desarrollo que ha sostenido en nuestro país este derecho y las legislaciones que se han venido promulgando en las entidades de la

República Mexicana, resaltando la importancia que esta garantía conlleva como la “prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o que ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”<sup>1</sup>.

En este apartado vale la pena plantear una serie de reflexiones toda vez que las siguientes partes de este trabajo se enfocan a la cuestión técnica del derecho de acceso a la información en nuestro Estado de Jalisco, su normatividad y autoridades competentes en la materia y una vez abordados todos los temas anteriores se finaliza con una propuesta de reformas al marco normativo ya que a más de dos años de su aplicación ha generado en su mayoría experiencias positivas pero carece en algunos apartados de mecanismos eficaces que logren una garantía plena a este derecho, lo que sin duda no debe prevalecer en una ley pues mientras un ordenamiento no se cumpla a cabalidad, el estado de derecho es vulnerado y no coadyuva en absoluto a la confianza que deben tener los ciudadanos tanto en sus legislaciones como en las instituciones creadas a partir de ellas. Es necesario indicar que este derecho tiene como finalidad ayudar a la sociedad en su conjunto, para que de manera permanente y eficaz pueda acceder a la información pública y su consulta, acceso o entrega, no debe depender de la existencia de un interés específico en la información que se solicita. *“Este principio es esencialmente una cláusula de no discriminación, y con él se busca asegurar que la información sea dada a todos los que la busquen, con la misma base y al mismo grado”*.<sup>2</sup>

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental que tiene toda persona para poder conocer la información o documentos en manos de las entidades públicas y privadas que contempla la

---

<sup>1</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de la Información*. México, Porrúa, 2006. p. 68

<sup>2</sup> *Recommendation No. R (81) 19 of the Comité of ministers to member states on the access to information held by public authorities. Council of Europe*. Tr.: Gabriel Santiago López,

legislación, en el Estado de Jalisco se denominan sujetos obligados por la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Por todo lo anterior, se tiene que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia se han convertido en temas de suma importancia para el Estado de Jalisco. La promulgación de leyes en esta materia, han generado un impulso social e institucional encaminado a fortalecer las prácticas y valores democráticos, a través de las continuas consultas de información pública. Se trata de un derecho que afecta a todas las áreas del Estado y de la sociedad, desde el orden estatal de gobierno hasta la más cotidiana actividad municipal.

El estudio que aquí se presenta es la respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué es el derecho de acceso a la información pública? ¿Cómo y a través de qué la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco tutela el derecho de acceso a la información pública? ¿Es necesaria alguna adecuación a la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco para garantizar de una mejor manera el derecho de acceso a la información pública? ¿Cuenta el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco con las atribuciones necesarias para garantizar el derecho de las personas para conocer información pública?

Con las respuestas a estos cuestionamientos se pretende tener un conocimiento claro y objetivo del derecho fundamental que tienen todas las personas, para acceder a la información en poder de las autoridades o de los sujetos obligados, sin ser necesario que medie algún interés en la información, y de cómo ejercer tal derecho y valorar si a casi dos años de aplicación de la Ley vigente, ésta ha cumplido con su finalidad o si requiere reformarse en lo general o en apartados específicos para cumplir cabalmente con su objetivo.

Por lo tanto, los objetivos que se persiguen con la investigación son:

1. Situar el origen del derecho de acceso a la información pública, de acuerdo con su contexto jurídico y partiendo de la teoría general del estado.
2. Definir dónde y cómo surge este derecho tanto en el mundo como en México, particularizando su origen y evolución en el Estado de Jalisco.
3. Conocer puntualmente el contenido de la Ley de Transparencia e Información Pública y contrastarlo con la aplicación práctica recopilada por el órgano encargado de su vigilancia y aplicación
4. Utilizar el método analítico como instrumento de exploración para determinar si normativamente y en la práctica el derecho de acceso a la información es efectivamente garantizado por el Estado.
5. Finalmente determinar con base en el análisis realizado, las principales carencias que contiene la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, así como del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco y formular las posibles mejoras para garantizar de una manera eficaz el derecho de acceso a la información pública.

El método que por los objetivos de la investigación permite llevar a cabo la misma, principalmente es:

- Analítico: Separando el todo en sus partes para hacer la revisión en particular de todos sus elementos, que permitirá hacer un recorrido desde la teoría general del estado para ubicar el surgimiento del derecho de acceso a la información pública hasta su desarrollo específico en el Estado de Jalisco que

clarifique cuáles mejoras pueden proponerse para que sea un derecho garantizado eficazmente.

En el caso que presento, lo que se realizará es una revisión integral de los elementos importantes que forman el Estado y la Democracia, para identificar en ellos el derecho de acceso a la información pública, conocer sus antecedentes y trascendencia para analizar con una mejor perspectiva la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y el funcionamiento del Instituto de Transparencia e Información Pública, lo que me permitirá proponer un esquema respecto a las partes vulnerables del marco normativo y la generación de una propuesta fundamentada para mejorarlo.

Como conclusión y con base en lo anteriormente indicado, mi propuesta al finalizar este trabajo de investigación se sustenta en el principio general de que toda ley es perfectible y por ende mi intención es plantear detalladamente aquellos aspectos del derecho de acceso a la información pública y de su marco normativo que requieren ser mejorados y la forma en que bajo mi percepción debe hacerse y que se logre un ejercicio eficiente y respeto absoluto del derecho de acceso a la información pública, como un derecho humano fundamental.

## GLOSARIO

En virtud de que a lo largo de este trabajo se utilizarán términos muy específicos y el mismo versa sobre el análisis del derecho de acceso a la información pública en el Estado de Jalisco en relación al marco normativo que lo regula, es necesario plasmar los conceptos encontrados en la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco cuyas definiciones permitan hacer más comprensible el desarrollo del presente por lo que en el artículo 7 siete de dicha ley encontramos los siguientes:

- **Transparencia:** conjunto de disposiciones y actos mediante los cuales las entidades públicas y privadas que manejan recursos públicos tienen el deber de poner a disposición de las personas solicitantes, toda la información pública que poseen y den a conocer además el proceso y la toma de decisiones de acuerdo a su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones.

- **Información pública:** la contenida en documentos, fotografías, grabaciones, soporte magnético, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o en cualquier otro elemento técnico existente o que se cree con posterioridad, que se encuentre en posesión y control de los sujetos obligados como resultado del ejercicio de sus atribuciones u obligaciones.

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

señalados por la Ley que regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco.

- Ley: la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
  
- Instituto: el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).
  
- Comité: el Comité de Clasificación de Información Pública que debe existir en cada uno de los sujetos obligados.
  
- Unidad de Transparencia e Información: la instancia creada al interior de cada una de los sujetos obligados que es el vínculo entre el solicitante y la misma dependencia, en todo lo relativo al derecho de acceso a la información en términos de la ley.
  
- Datos personales: la información concerniente a una persona física identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, la que se refiera a sus características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva o familiar, el domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias, convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales o cualquier otro dato análogo a los anteriores que afecten la intimidad de la persona;

Aunado a las definiciones anteriores, resulta indispensable acotar quiénes son las dependencias y organismos que deben cumplir con lo dispuesto por la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco en relación con las personas que soliciten información pública, los cuales son relacionados en su artículo 3 y que define como “sujetos obligados” y son considerados como tales todas las

dependencias que forman parte de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; los Ayuntamientos; los Órganos Constitucionales Autónomos que son el Instituto Electoral del Estado, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; los Partidos Políticos con registro estatal y los nacionales acreditados ante el Instituto Electoral del Estado; todos los consejos, patronatos, comités, delegaciones, fondos, institutos y cualquier otra entidad estatal o municipal que haya sido creada con recursos públicos, los administre o los aplique y finalmente aquellos organismos ciudadanos, instituciones privadas y organismos no gubernamentales que reciban, administren o apliquen recursos públicos solo en lo referente a este tipo de recursos.

## CAPITULO I. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

El primer capítulo del trabajo de investigación que se desarrolla tiene como objeto repasar la teoría general del estado para que sea el punto de referencia sobre los elementos del estado, su forma de gobierno democrática y a partir de ésta la participación de la ciudadanía en la actividad pública y la trascendencia de ésta, tocando temas genéricos que permitan continuar para los siguientes capítulos en los que estará centrado el tema crucial del derecho fundamental de acceso a la información pública.

### 1. Elementos del Estado.

El concepto más generalizado de Estado se refleja en distintas definiciones doctrinales entre las que se encuentra la de Sánchez Agesta, quien lo expresa como “una comunidad organizada en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad. En esta definición la idea de Estado integra la de comunidad”<sup>3</sup>. En esta definición la idea de Estado integra la de comunidad “el Estado es la comunidad organizada”, pero en esta concepción subyace la distinción entre Estado-organización, de una parte, y Estado-nación o Estado-comunidad política, de otra, distinción que viene a salvar la que media entre Estado y sociedad. Otros autores, como Martillan, circunscriben el concepto de Estado a su organización estricta, es decir, al conjunto de órganos estatales considerados como meros instrumentos de la comunidad política, contraponiendo así de esta manera más abierta las ideas de Estado y sociedad.

---

<sup>3</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. México, Porrúa, 1998. p. 72.

Una parte de la doctrina tradicional aplica la idea de Estado a todas las formas políticas asumidas a lo largo de la historia por las comunidades independientes, con lo que quedan comprendidas en ella, incluso, la *polis* griega o el imperio romano, sin embargo con mayor precisión otros autores limitan el concepto a una forma política históricamente concreta, aunque difieren en cuál sea el tiempo de su aparición<sup>4</sup>.

Lo que es indiscutible es que el Estado aparece al cabo de una larga evolución desde las primeras civilizaciones hasta nuestros días, como un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada y se formaliza como una institución o ente público superior, soberano y coactivo. Con esta base se puede plantear que el Estado se integra con una población – elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado -, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta – elemento físico -, provista de un poder público – forma de gobierno - que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

Hans Kelsen, autor vienés del libro *Teoría General del Estado*, identifica al Estado con el Derecho, y que el ordenamiento jurídico total es el que da una imagen cabal del Estado. Ahora bien desde este punto de vista jurídico, el Estado como ente abstracto, se relaciona peculiarmente con dos ideas fundamentales, la primera valedera para el estado constitucional que es la de estado de derecho, en este principio el Estado queda sometido al ordenamiento jurídico y su concepto se resume en la forma política caracterizada por la sumisión del poder al Derecho, mediante la limitación jurídica de su actividad; se fundamenta en la división de poderes, el principio de legalidad de la actuación administrativa y su responsabilidad, facilitada por el reconocimiento de su personalidad jurídica. La segunda idea es la consideración del Estado como fuente del derecho, es decir, como creación principal del derecho positivo, así es como esta percibido por el autor invocado.

---

<sup>4</sup> Idem. P. 134

Siguiendo con la doctrina señalada por Sánchez Agesta, la cual fue desarrollada como una teoría tradicional del Estado tenemos que éste se compone de tres elementos:

- 1) La población,
- 2) El territorio, y
- 3) El poder.

### 1.1 Población.

La población como primer elemento del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo, es decir el número total de hombres y mujeres que habitan un territorio, cualquiera que sea su número y condición y encuentra su antecedente desde las primeras edades del hombre primitivo, que se caracterizaron por ser una comunidad o agregado homogéneo, indiferenciado, unidos por el instinto gregario. Esta vida social inició como consecuencia de la actuación consciente de los seres humanos para contrarrestar los excesos de la animalidad y crear los vínculos de solidaridad, necesarios para la supervivencia, la autodefensa y la realización de propósitos sociales comunes, tal como se encuentra plasmado en la siguiente cita:

*“Encontramos también que el punto de arranque de la vida social es la actuación consciente de los seres humanos para contrarrestar los excesos de la animalidad y crear los vínculos de solidaridad, necesarios para la supervivencia, la autodefensa y la realización de propósitos sociales comunes. Puede decirse que la sociedad nace cuando aparece rudimentariamente la conciencia social, hasta sus formas más desarrolladas”.<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> BUBER, Martín. *¿Qué es el hombre?*. México, Fondo de Cultura Económica, Breviario número 10.

Continuando con la visión de Martín Buber y que coincide también con la de Serra Rojas, los elementos que nutren la naturaleza humana son *animalidad, racionalidad y sociabilidad*. “La animalidad integra la estructura material del hombre, la racionalidad lo subordina a su inteligencia que le permite conocer y razonar y la sociabilidad lo hace vivir en una comunidad que acaba por condicionar toda su existencia y se complementa con la personalidad”<sup>6</sup>. En este mismo tenor el autor Andrés Serra Rojas en su libro *Teoría del Estado* nos indica que la población aparece en la doctrina tradicional como un elemento del Estado, refiriéndose a los seres humanos que han formado una unidad social y es considerado como una condición o supuesto indispensable para la permanencia del mismo.

## 1.2. Territorio.

El territorio, como segundo elemento del Estado, se puede describir como la porción o área geográfica en la que se desenvuelve la vida de una población determinada, compuestos por factores geográficos como el suelo, el clima, la topografía del terreno, las regiones montañosas, la naturaleza de su suelo, las praderas y bosques, los litorales marítimos, las tierras frías y calientes, las llanuras y desiertos.

*“Los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanentemente establecidos en su suelo, suelo que se llama patria; que deriva de dos vocablos latinos: terra patrum (tierra de los padres). La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia del territorio no podría haber Estado.”<sup>7</sup>*

La doctrina moderna reconoce la importancia de este elemento para la construcción jurídica del concepto de Estado, puesto que sobre él se instala el primero de los elementos citados, la población. Entre las diversas teorías jurídicas

<sup>6</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. México, Porrúa, 1998, p. 239.

<sup>7</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. México, Porrúa, 2003.

formuladas para intentar explicar la relación existente entre el Estado y su territorio, destacan aquellas que ven en el territorio simplemente como un elemento constitutivo del Estado, el objeto mismo del poder estatal, un límite geográfico a la acción de los gobernantes y, finalmente, un título que justifica la acción estatal.

### 1.3. Poder.

Aunque este tercer elemento tiene un significado muy amplio desde la doctrina tradicional, el autor Alain Touraine lo simplifica con el concepto de “es la capacidad para la mayor cantidad posible de personas, de vivir libremente, de construir su vida individual asociando lo que se es y lo que se quiere ser”. Este tercer elemento de la doctrina tradicional es el poder del Estado o las relaciones de poder, este aspecto es significativo de un sistema político y es un medio para que el Estado pueda realizar sus fines bajo los cuales se constituye y organiza, ya que le implica una capacidad de manejo para imponer obediencia en la población que ocupa el territorio. En cualquier sistema político que domine la vida del Estado, aparece como su mejor forma de expresión la autoridad, poder político o poder del Estado, que tiene por finalidad organizar la vida política.

#### Poder – Soberanía:

La teoría moderna señala que el poder debe ser soberano, y según el autor Francisco Pérez, en consecuencia sólo el poder del Estado es soberano, sin que se toleren otras entidades soberanas que aquellas que el propio Estado provee de soberanía. Bajo esta óptica, diversos autores como Jellinek llegaron a concluir que la unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad y ésta será la encargada de cuidar los fines comunes de la asociación y por tanto deberá ordenar y dirigir la ejecución de sus determinaciones y por eso toda asociación, por escasa

fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta de sus miembros, la que en la actualidad se conoce como el gobierno.

Poder – Autoridad.

En el derecho público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio su soberanía y autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo, en resumen se trata de un poder institucionalizado, que como ya se señaló anteriormente este poder es depositado en el gobierno y por tanto, emana de éste. “El poder del Estado ha sido creado por la misma sociedad, como una necesidad imprescindible en las relaciones humanas y su interacción, regulando así sus conductas y las situaciones que se presentan en sus vidas”<sup>8</sup>.

En el derecho mexicano la más pura teoría democrática, se encierra en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno”*.

Es importante resaltar que para efectos del poder, las leyes de transparencia y el acceso a la información pública gubernamental replantean el modo en que se ha entendido el control del poder y la división de poderes, como lo señala Diego Valadés en su libro El control del poder:

La expresión “controlar el poder” contiene un enunciado en apariencia paradójico. La idea misma de poder parecería no dejar mayores espacios, sino mediante una utilización convencional del término, para pensar en su control. Merced a un gran esfuerzo disociativo se plantea la “división” del poder, para lo cual se tiene que pluralizar lo que en esencia es unitario...se introducen en el engraje del poder

---

<sup>8</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Principios de Teoría Política*. Madrid, Editoria Nacional, p. 47

elementos de equilibrio y se hace aceptable la idea del poder para sus destinatarios.<sup>9</sup>

## 2. Democracia como forma de gobierno.

Democracia es la forma de gobierno donde el poder originario reside en el pueblo y éste lo delega mediante un acto formal a las personas elegidas por la voluntad mayoritaria y durante varios siglos se le ha asociado con la liberación de las cárceles de la ignorancia, la dependencia, la tradición y las ideas religiosas, gracias a la unión de la razón, el crecimiento económico y la soberanía popular, y por ella se puso en movimiento a la sociedad en los aspectos económicos, políticos y culturales con la finalidad de liberarla de los absolutos, para que no estuviera sometida más que a la verdad y a las exigencias del conocimiento. La democracia en la actualidad se impone como la forma normal de organización política al dejar a la libre elección de los gobernados quiénes serán aquellos que los representen en el ejercicio del Poder como elemento indispensable del Estado; "El poder del pueblo significa la capacidad, para la mayor cantidad posible de personas, de vivir libremente, es decir de construir su vida individual asociando lo que se es y lo que se quiere ser, oponiendo resistencia al poder a la vez en nombre de la libertad y de la fidelidad a una herencia cultural"<sup>10</sup>

Es preciso distinguir dos aspectos de la modernidad política, por un lado, el Estado de Derecho que limita el poder arbitrario del Estado, pero sobre todo ayuda a éste a constituirse y a enmarcar la vida social al proclamar la unidad y la coherencia del sistema jurídico; el Estado de Derecho no está necesariamente asociado a la democracia, puede combatirla tanto como favorecerla. Por el otro, la idea de soberanía popular prepara más directamente el ascenso de la democracia, ya que es casi inevitable pasar de la voluntad general a la voluntad de la mayoría, lo que trae

<sup>9</sup> VALADÉS, DIEGO. *El control del poder*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p.1

<sup>10</sup> TOURAINE, Alain. *¿Qué es la democracia?*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 23.

como consecuencia que la unanimidad sea remplazada por el debate, el conflicto y la organización de una mayoría y una minoría; entonces pues, el Estado de Derecho conduce hacia todas las formas de separación del orden político o jurídico y la vida social, mientras que la idea de soberanía popular prepara la subordinación de la vida política a las relaciones entre los actores sociales. Por lo que se puede decir que la democracia no nace del Estado de Derecho, sino del llamado a los principios éticos de libertad y justicia en nombre de la mayoría sin poder y contra los intereses dominantes.

Asimismo, la democracia fue definida de dos maneras diferentes, para algunos doctrinistas, como Carlos Strasser se trata de dar forma a la soberanía popular y para otros como Francisco Porrúa Pérez y Andrés Serra Rojas consiste en asegurar la libertad del debate político. En el primer caso, la democracia la define por su sustancia y en el segundo por sus procedimientos, es decir la libertad de las elecciones preparada y garantizada por la libertad de asociación y expresión que debe ser completada por reglas de funcionamiento de las instituciones que impidan la malversación de la voluntad popular, el bloqueo de las deliberaciones y las decisiones, la corrupción de los elegidos y los gobernantes.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, la democracia tiene una relación intrínseca con el derecho de acceso a la información, pudiendo resultar ilustrativa la siguiente cita:

"Durante la mayor parte de su existencia real, las democracias occidentales pudieron vivir sin la exigencia del acceso a la información y la transparencia de sus Gobiernos; no obstante y como una incontenible catarata, en los últimos treinta años, democracia y transparencia han desarrollado una relación cada vez más penetrante, más poderosa, más armónica, hasta volverse una ecuación característica de la modernidad y la globalización, pues en el primer lustro del siglo XXI, casi no queda país democrático que no tenga o no discuta la pertinencia de poseer una ley de transparencia."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> AGUILAR RIVERA, José Antonio. *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*. México, Ifai, 2006, Cuadernos de Transparencia, p. 5.

Como parte de las democracias occidentales se puede apreciar que en México la democracia y la transparencia tuvieron relativamente el mismo origen constitucional, ya que el derecho a la información adquirió ese carácter precisamente en el año de 1977 durante el periodo del Presidente José López Portillo, reformando el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ese mismo sexenio se modificó la mecánica de las elecciones para garantizar que no hubiera un candidato único a la Presidencia de la República como sucedió en la elección de 1976. La democracia tuvo un desarrollo sostenido y constante en los siguientes 20 años a partir de su incorporación, al alentarse durante esa época el pluralismo, la creación de partidos nacionales con poder y el surgimiento de las instituciones que generaron competencia dentro de la democracia; para el caso del derecho de acceso a la información fueron aproximadamente 25 años lo que tardó en abrirse paso, marcando este proceso la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002.

Con este desarrollo reciente se suma un componente de la democracia del Estado, al elevarse la exigencia de la gestión pública y disolverse de tajo la tradición del secreto de Estado en los gobiernos emanados del voto popular, lo que conlleva a que la transparencia se convierta en una parte importante del poder democrático.

Un valor tan amplio como el de la libertad, dentro de una democracia, se despliega en el positivismo jurídico por distintas vertientes; entre las libertades públicas (facultades del individuo frente al aparato estatal) emerge como imprescindible el derecho de acceso a la información pública. Su razón de ser es simple: confiscar el manejo del mandato representativo.<sup>12</sup>

Por lo que es necesario tener en cuenta que “una democracia requiere de un funcionamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos; esto

---

<sup>12</sup> *Idem.*

significa que los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de sus gobernantes. De otra manera, es imposible asignar responsabilidades a los malos funcionarios y recompensar a los buenos”.<sup>13</sup>

En este orden de ideas, los usos de la transparencia en las democracias existentes se traducen en la evaluación de los gobernantes; la rendición de cuentas, el control del poder público, el fortalecimiento de la autoridad política y la detección y corrección de errores son analizados desde una perspectiva práctica, como mecanismos útiles para el funcionamiento de los sistemas, no sólo desde la perspectiva de los ciudadanos, necesitados para tomar decisiones acertadas y para prevenir los abusos de poder, sino desde el lado del poder mismo, que se beneficia de la transparencia porque aumenta su legitimidad, lo mismo para ejercer un control expandido y vasto sobre los actos de cientos de miles de funcionarios como para poder detectar y corregir sus errores.

Así, el acceso a la información se vuelve un nuevo, sutil y permanente mecanismo de control del poder democrático. Tan importante se ha vuelto la díada transparencia-acceso a la información para la teoría democrática que los autores contemporáneos han llegado a ubicarla como un elemento crucial para medir el “grado” de la calidad de la democracia. Guillermo O’Donell escribió:

“La efectividad de los derechos de ciudadanía política requiere un contexto social que incluya fuentes de información variada, no monopolizadas o censuradas por el Estado. Esta posibilidad, que es un componente de un contexto socialmente diverso y plural, es un bien público respaldado por un sistema legal democrático que garantice el conocimiento también público de un adecuado desempeño de las instituciones estatales”.<sup>14</sup>

O para decirlo en forma cotidiana: “un gobierno es más democrático...mientras más información cierta y sistemática esté dispuesto a otorgar a su sociedad...”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> LÓPEZ-AYLLON, Sergio. *Democracia y acceso a la información*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 12 y 13

<sup>14</sup> O’DONELL, Guillermo. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Buenos Aires, PNUD, Homo Sapiens Ediciones, 2003, p. 84..

<sup>15</sup> RIFKIN, Jeremy. *La era del acceso*. Barcelona, Paidós, 2000, p. 90.

### 3. Participación Ciudadana.

*"Participar en un principio significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona, pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia, de modo que la participación ciudadana es siempre un acto social".<sup>16</sup>*

La participación ciudadana, es pues una actividad que despliegan los ciudadanos por sí mismos o a través de organismos sociales, para intervenir en todos los espacios que constituyen la esfera jurídica del gobierno; está íntimamente relacionada con la democracia y es un soporte fundamental de sus procesos, en otras palabras, es el instrumento que tienen los ciudadanos para participar e influir en la vida pública y en la toma de decisiones de sus gobernantes para lograr como finalidad última que las acciones de gobierno beneficien a la mayoría de los gobernados.

Entre los elementos e instrumentos que emanan de la participación ciudadana se encuentran la consulta ciudadana, el referéndum y el plebiscito, los cuales antecedieron al derecho de acceso a la información pública, sin dejar de mencionar que éste es un derecho fundamental que tiene toda persona, pero que para el caso que nos ocupa, no puede desvincularse de la participación ciudadana.

El proceso democrático que se encuentra en marcha en nuestro País, implica la ampliación de los canales de participación ciudadana, ya que al día de hoy no podemos concebir el hecho de que la democracia se agote en el momento en que cada uno de los ciudadanos acudimos a las urnas para emitir un voto por el

---

<sup>16</sup> MÉRINO, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 4, 2001, p. 8.

candidato de nuestra preferencia, sino que, debemos contar con los mecanismos de la representación social, el pluralismo, la tolerancia, la vigencia de los derechos humanos, particularmente del derecho de acceso la información y ejercerlos.

Según señala el investigador en el derecho de acceso a la información Ernesto Villanueva, el derecho a la información es la posibilidad jurídica de que los individuos tengan acceso a la información de interés público, fundamentalmente de aquella derivada de los poderes públicos, el cual se satisface a través del ejercicio de dos libertades fundamentales: la libertad de expresión y la libertad de información.

Para el investigador anteriormente indicado la libertad de expresión es el derecho de los individuos de expresar sus ideas, opiniones y juicios por cualquier medio. En tanto que la libertad de información se refiere al derecho de los individuos para investigar, procesar y discernir hechos de interés público.

El catedrático Jorge Carpizo Mcgregor en su libro El derecho a la información, define a este derecho como la garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, a informar y a ser informado. Este derecho incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos; y a su vez es relativo a las libertades de expresión y de imprenta, además de la facultad para constituir sociedades y empresas informativas; en cuanto al derecho a ser informado, se refiere a la facultad de recibir información veraz y oportuna, dicha información debe ser completa, es decir, es el derecho a enterarse de todas las noticias, debiendo ser universal, para todas las personas sin ninguna exclusión.

Como se puede observar, el derecho a la información tiene una íntima relación con la participación ciudadana y electoral y a su vez con la democracia, ya que solo puede optar concientemente por una de la ofertas políticas, aquel que está informado

y no quien esta influido o desorientado; por tanto, el derecho a la información si no es garantizado por el Estado, hace más difícil general una democracia.

El acceso a la información pública debe generarse con la participación del Estado y la Sociedad y convertirse en una herramienta que inhiba la corrupción. Los ciudadanos, como ostentadores del poder soberano delegado a sus gobernantes, tienen el derecho y deben conocer toda la información relacionada con la administración pública.

Buscar la información libremente es el ejercicio de un derecho, en el cual el Estado es pasivo y se convierte en activo sólo en la medida que propicia y garantiza el libre acceso a la información pública que posee. Uno de los elementos del derecho de acceso a la Información es la transparencia, entendiéndose ésta, de acuerdo a la definición que señala la misma Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco en la fracción VII del artículo 7, como el “conjunto de disposiciones y actos mediante los cuales las entidades públicas tienen el deber de poner a disposición de las personas la información pública que poseen y dar a conocer, en su caso, el proceso y la toma de decisiones de acuerdo a su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones”; ahora bien, si el Estado quiere ser transparente, la voluntad y la acción de serlo debe de partir de él, de sus instituciones, sus entidades, y de cada una de las personas que lo integran.

De esta forma, no sólo se favorece a la transparencia, sino que se propicia además la educación de los ciudadanos para que con información veraz, oportuna y completa, se involucren en las acciones de gobierno que conllevan a la participación democrática en el ejercicio del poder.

La cultura de la transparencia debe generarse y promoverse, lo que implica que se creen condiciones para que las personas aprecien la necesidad de estar

informados, y así construir una sociedad participativa en la democracia, sustentada en la participación ciudadana.

#### 4. Organización del Estado en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 que El Supremo Poder se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El concepto decimonónico de Estado constitucional, de Estado moderno ha evolucionado sustancialmente. Aún se postulan sus premisas básicas consistentes, entre otras, en la división de poderes; sin embargo la forma en que fue planteada en ese entonces la división de poderes refleja que su concepción obedece a contextos políticos y normativos menos complejos que los actuales. En la evolución de los Estados, principalmente a partir de la elaboración de diversas constituciones europeas en el siglo XX, la división de poderes ha sido entendida de una forma más amplia, con el fin de adaptarse a la realidad de la sociedad moderna: "El sencillo modelo de la división de poderes (...) si bien conserva su validez desde el punto de vista jurídico formal y tiene todavía sentido como mecanismo de limitación y control del poder estatal, (...) se ha hecho mucho más complejo, tanto por la intrusión de su funcionamiento de poderes originariamente extraestatales, (...) como por fenómenos originados dentro del sistema estatal mismo".<sup>17</sup>

Diversos autores como Javier García Roca y Manuel García Pelayo hablan no sólo de división horizontal y tripartita de poderes del Estado, sino también de otras formas en que se divide el poder y esta situación deriva de reconocer que existen otros actores, dentro y fuera del Gobierno, que pueden ejercer una influencia en la toma de decisiones o en la forma de ejecutar éstas y tienen una forma de concebir la división de poderes al afirmar que dentro de la organización interna del Estado se producen fenómenos de diversificación y de dispersión efectiva del poder,

---

<sup>17</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1996, pp. 57 y 172.

sosteniendo que hoy en día la división clásica de los poderes en ejecutivo, legislativo y judicial resulta limitada. “Algunos ejemplos son la división vertical o territorial del Poder – que se da principalmente en los estados federados -, división entre poderes constituyentes y poderes constituidos, división de poderes en el tiempo – que se basa en la alternancia de los gobernantes y se refiere a la limitación temporal de los mandatos -, división personal de poderes- en relación con las incompatibilidades entre los cargos públicos-, división social del poder – que se contrapone a la sociedad civil con el Estado -, la división de poderes entre partidos y Estado, entre otras clasificaciones.”<sup>18</sup>

La constitución, entendiéndose ésta como ley suprema de los Estados democráticos, es el instrumento que dispone qué órgano específico tiene determinada atribución ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prevé órganos distintos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los Tribunales Agrarios y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Bajo esta perspectiva se aprecia que la estructura orgánica del Estado mexicano ha sido modificada significativamente desde la promulgación de la Constitución Política actual, que data del 5 de febrero de 1917. Estos entes jurídicos de derecho público tienen un carácter atípico, ya que no dependen de ninguno de los tres poderes ya mencionados.

El origen de cualquier órgano constitucional autónomo en nuestro ordenamiento jurídico supone que éste no estará adscrito al Presidente de la República, al Congreso de la Unión o al Poder Judicial de la Federación, en el ámbito federal y en el caso particular del Estado de Jalisco, no dependerá del Gobernador del Estado, del Congreso del Estado o del Poder Judicial del Estado, ya que el motivo esencial para la creación de un órgano con esta característica, debe radicar entre otros elementos, en la importancia de su existencia para el Estado y su relevancia es tal

---

<sup>18</sup> MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México, Porrúa, 2005, p. XIII.

que el hecho de no ejercer sus funciones por haberse disuelto, afectaría el sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo del Estado de Derecho, tal como lo afirmó Miguel Carbonell en su obra "Órganos Constitucionales Autónomos".

La definición de poder en opinión de diversos tratadistas tiene diferentes acepciones, por ejemplo para Vile significa, entre otras cosas, contar con la habilidad – ya sea a través del uso de la fuerza o de la persuasión – para alcanzar un determinado fin; la autoridad legal para llevar a cabo ciertos actos; la función de crear leyes, ejecutarlas o de juzgar; para Hans Kelsen, es entendido como una función del Estado que admite la existencia de funciones estatales distintas. En nuestro sistema jurídico se debe entender como una distribución de facultades atribuida a un órgano del Estado que puede ser simple, como el titular del Poder Ejecutivo o un órgano complejo como el Congreso de la Unión o el Poder Judicial.

El esquema constitucional da cabida a los órganos autónomos en el orden local, ya que de forma genérica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referirse a la forma de gobierno de las entidades federativas, recoge el principio de división de poderes ya establecido para el gobierno federal y no prohíbe la creación de entes autónomos.

Entre las principales justificaciones para la creación de órganos constitucionales autónomos, expuestas en el libro "Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano" de Ileana Moreno Ramírez, se encuentran la de neutralidad política, necesaria para que las funciones que ejerce el órgano no puedan desvirtuarse por la injerencia de intereses de grupos de representación política, en la toma de decisiones; la legitimidad, ya que en ocasiones el Estado carece de credibilidad en el ejercicio de una función y finalmente la especialización técnica en el desarrollo de las facultades que le son encomendadas.

En Jalisco, la Constitución Política del Estado establece además de los tres poderes de la doctrina tradicional referidos con anterioridad, la existencia de tres

órganos constitucionales autónomos que cuentan con las características señaladas en líneas precedentes, tal como consta en los artículos 9, 10 y 12, entre los cuales se encuentran la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Electoral del Estado de Jalisco y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Resulta importante para el caso que nos ocupa, hacer mención especial al Instituto de Transparencia e Información Pública, que bajo la óptica de su naturaleza, fue creado como un órgano constitucional autónomo al haberse reformado, por el Congreso local, el artículo 9º de la Constitución Política del Estado para quedar como se presenta a continuación:

Artículo 9º.- El derecho a la información pública tendrá los siguientes fundamentos:

- I. La consolidación del estado democrático y de derecho en Jalisco;
- II. La transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades estatales y municipales, mediante la apertura de los órganos públicos y el registro de los documentos en que constan las decisiones públicas y el proceso para la toma de éstas;
- III. La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, mediante el ejercicio del derecho a la información;
- IV. La información pública veraz y oportuna;
- V. La protección de la información confidencial de las personas; y
- VI. La promoción de la cultura de transparencia, la garantía del derecho a la información y la resolución de las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Contará con un Consejo conformado por un Presidente y cuatro consejeros ciudadanos titulares, así como por los suplentes respectivos; los miembros del Consejo serán nombrados mediante el voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, o por insaculación, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

El Instituto tendrá las atribuciones específicas que la ley le otorgue; sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, Ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales.

Es importante para el desarrollo de este trabajo recalcar que al publicarse el decreto que contiene esta reforma constitucional, en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco del 26 de marzo de 2005, el Municipio de Guadalajara, Jalisco, interpuso una controversia constitucional respecto a esta disposición, por considerar que el órgano constitucional creado por este decreto violentaba el principio de soberanía municipal consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al integrarse una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio, misma que fue radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo expediente 32/2005 y que fue resuelta en definitiva el 22 de mayo de 2006, para lo cual me permito transcribir los párrafos de la discusión que fueron determinantes para el sentido de la misma, que robustecen la exposición de la naturaleza y legalidad de estos entes públicos que se formuló anteriormente, consistente en la discusión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación integrado en esa sesión por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Juan Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón, interesando en lo conducente lo que sigue:

El ministro ponente Juan N. Silva Meza, concluye en su proyecto:

"...Y, nos queda desde luego, los organismos constitucionales autónomos que son los que ahora nos ocupa, prácticamente el determinar si el Constituyente de Jalisco tiene o no facultades para poder crearlos; estos organismos constitucionales autónomos, si nosotros vamos un poco a la doctrina, veremos que son producto prácticamente de una concepción de carácter político que a finales del Siglo XIX se da en Europa, en atención a que era necesario de alguna manera, que estas sociedades europeas enfrentaran algunos problemas relacionados con la partidocracia y con la especialización técnica administrativa de este tipo de órganos y con la finalidad de que no tuvieran una influencia directa sobre todo de los partidos políticos constituidos y que de alguna manera tuvieran ciertos requisitos que les invisten sobre todo de autonomía, de independencia, de inmediatez –le llaman algunos doctrinarios– de esencialidad, de dirección política, de paridad de rango y de autonomía.

Estas características que de alguna forma les imprimen la mayor parte de los doctrinarios a los organismos constitucionales autónomos, se ven reflejados en el aspecto de que la inmediatez la establecen desde el punto de vista en que deben estar configurados directamente en la Constitución, es decir, que no pueden ser solamente creados en una Ley, sino que sea la Constitución la que establezca el

establecimiento de este tipo; la esencialidad porque son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; la dirección política porque la participación en la sociedad política del Estado y de ellos emanan ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones en el Estado; la paridad de rango porque mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; y la autonomía porque generalmente poseen autonomía orgánica funcional y en muchas ocasiones hasta presupuestaria, hasta presupuestaria en el grado tal de que ni siquiera forman parte del presupuesto general de los gobiernos de los estados europeos, sino que tienen asignado un presupuesto específico, es decir, una cantidad específica del producto interno bruto; entonces, de esta manera surgen los organismos constitucionales autónomos, con la idea fundamental de evitar que dentro de sus decisiones puedan inmiscuirse, sobre todo, las decisiones de carácter político influidas por los partidos imperantes en el gobierno; de esta manera surgen este tipo de organismos y nuestro sistema constitucional, de alguna manera los va adoptando y vemos por ejemplo que surgen algunas reformas constitucionales importantes donde se adopta, precisamente esta posibilidad respecto del Banco de México, respecto decíamos, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Instituto Federal Electoral, pero esto a nivel federal, de alguna manera aquí no tendríamos la menor duda de que para estar en presencia de un organismo constitucional autónomo, necesariamente debe de estar constituido, establecido en la propia Constitución, y debe ser ésta la que lo dote precisamente de esa autonomía, tanto técnica como de gestión y como financiera; sin embargo, algunos doctrinarios también debo mencionarles, si los equiparan a un poder, a un poder del Estado, algunos doctrinarios si nos dicen precisamente, que al señalar por ejemplo en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se nos dice por varios comentaristas, que es un organismo que tiene una naturaleza jurídica, pues un poco sui géneris, y que por esa razón debe entenderse que se asimila, precisamente a estos órganos constitucionales autónomos europeos, porque de alguna manera consideran que es precisamente un poder independiente, pero, bueno eso debo de decirles, lo dicen varios doctrinarios y algunos no le asimilan precisamente esta connotación jurídica de un poder independiente o un poder sui géneris o un poder distinto, sino que simplemente determinan que su calidad autónoma, independiente, tanto desde el punto de vista financiero como administrativo, lo que determina es que debe de estar establecido tajantemente en la Constitución; el artículo 116 constitucional de la Carta Federal, sólo prevé a los poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, y que por ende, no pueden crear órganos autónomos; en este punto, estimo que es de la mayor importancia, no perder de vista, que esa división tripartita de poderes, si bien se encuentra prevista en idénticos términos a nivel federal, artículo 49 ello no ha sido obstáculo para la creación de órganos constitucionales autónomos, tales como el Instituto Federal Electoral, artículo 41, fracción III; la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 102, Apartado B; el Banco de México, artículo 28; las Universidades Autónomas, artículo 3°; los tribunales agrarios, artículo 27, fracción XIX; y más recientemente el Instituto Nacional de Información Geográfica y Estadística, artículo 26. Dichos órganos han sido creados ante la evolución del Estado y la necesidad de que se desarrollen nuevas funciones que antes no realizaba, o que atendiendo a cuestiones coyunturales generen la necesidad de su creación.

Ahora, si bien no se les denomina poderes, sino órganos constitucionales autónomos, lo cierto es que lo son, puesto que tienen una configuración constitucional, ejercen funciones estatales, resultan centrales para la configuración del estado de derecho, participan en la dirección política y se encuentran en paridad de rango con los poderes tradicionales.

En ese sentido, me parece que es muy válido concluir que a nivel federal tampoco se encuentra expresamente prevista la creación de dichos órganos en el precepto atinente a la división de poderes, el artículo 49. Sin embargo, a nadie se le ha ocurrido cuestionar que alguno de los órganos constitucionales autónomos a que hice referencia pudiera ser contrario, no a las normas constitucionales, puesto que se encuentran previstos en dicha norma, a los principios previstos en la Constitución Federal o al Pacto Federal, y creo que ello obedece a que se tiene la convicción de que en la actual configuración del Estado, son necesarios para el mejor desarrollo del mismo y para atender las necesidades de la sociedad.

Por tanto, las entidades federativas, dentro de su ámbito de determinación pueden crear los organismos autónomos que estimen necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, para lo cual deben tomar en cuenta sus particularidades, y mientras no contravengan los principios previstos por la Constitución Federal, pues no tienen que ser un espejo de las instituciones previstas para la Federación.

Ahora bien, aun cuando el artículo 116 constitucional prevé que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ello no se traduce en que los estados no puedan crear órganos autónomos, porque no debemos confundir a estos últimos con un poder, no, se trata de órganos que forman parte del estado, y por ende, coexisten con estos tres poderes, pero que no obstante su autonomía, no tienen esa característica, ni tampoco están por encima de aquellos, obedeciendo su creación a la evolución que ha tenido el concepto de estado, que para su debido desarrollo y función, en aspectos concretos, ha requerido de ese tipo de órganos para garantizar que se realiza debidamente su funcionamiento...

Luego, como ya señalé, debemos atender al sistema federal y al orden constitucional que prevé Estados soberanos en cuanto a su régimen interior, y es la propia Constitución Federal, la que abre la puerta que además de los poderes tradicionales, coexistan órganos autónomos, por ello no coincido con los argumentos de algunos de los señores ministros, en cuanto a que sólo pueden los Estados crear órganos autónomos cuando existe disposición expresa en la Constitución Federal, como ocurre con los Institutos Electorales o las Comisiones de Derechos Humanos.

...  
En consecuencia, partiendo el sistema federal mexicano que se constituye por Estados soberanos en cuanto a su régimen interno, sin contravenir el Pacto Federal, atendiendo también a la evolución del Estado que ha llevado al establecimiento de órganos autónomos, así como también a la naturaleza y finalidad que estos tienen, concluyo, que las entidades federativas, dentro de su orden constitucional local, sí pueden crear órganos autónomos siempre y cuando, atiendan a las finalidades que tienen, pues no debe hacerse indiscriminada y menos arbitrariamente, ni tampoco conferir atribuciones que lleguen a invadir la esfera competencial de los poderes estatales.

Asimismo, y en forma coincidente con algunos de los señores ministros que intervinieron en las sesiones de la semana pasada, estimo que el Instituto en cuestión, sí puede tener el carácter autónomo, puesto que su finalidad es precisamente, garantizar el acceso a la información pública del Estado de Jalisco, a que obliga el artículo 6° de la Constitución Federal y que es fundamental para la existencia de un estado democrático. Por lo que se encuentra plenamente justificado que el Constituyente de Jalisco haya considerado que el órgano creado para ese efecto sea de carácter autónomo a los poderes públicos y a los

municipios que son los obligados a dar dicha información y a transparentar el ejercicio de sus funciones.

Así, de esta manera, a mi juicio, se garantiza en mayor medida y de manera real el cumplimiento de ese derecho fundamental, pues no se deja en manos de los propios obligados... aunque no se le denomine Poder, sí lo es; sí lo es, puesto que tiene configuración constitucional, se ha vuelto un órgano originario, ejerce funciones estatales, el derecho a la información y acceso a ésta; resulta central para la configuración del estado de derecho, participa en la dirección política y dice Don Genaro: "y se encuentra en paridad de rango con los Poderes tradicionales".... De modo que, a mí me parece que si nos encajonamos directamente con una interpretación muy, muy rígida, no podríamos llegar a resolver correctamente este problema, no. Por qué no interpretación rígida, sino interpretación amplia, siguiendo incluso las reformas que se han hecho a la Constitución Federal, porque la interpretación rígida, es la que se debe hacer cuando se está ante disposiciones que son desfavorables al gobernado, cuando se establecen cargas a los gobernados, ahí se tiene que hacer interpretación rígida, estricta, artículo 31, fracción IV de la Constitución, materia impositiva, todo lo que establezca cargas a los gobernados, debe interpretarse rígidamente. En cambio, todo lo que sea favorable a los gobernados, debe interpretarse elásticamente... El problema, es típico derecho constitucional, porque en realidad aquí están en juego el tema de la soberanía popular, el tema de la división de poderes, el tema de la autonomía municipal, que se tocará en otro apartado, y el tema del federalismo. Interpretación amplia, es amplia, cuando esos órganos constitucionales locales, sean para favorecer al gobernado...

¿De dónde deriva, para mí, el que existan estos órganos constitucionales locales?, pues del artículo 6º, como decía el ministro Gudiño y como lo han dicho un poco todos y la propia ponencia: El derecho a la información será garantizado por el Estado... Ahí es donde yo siento que se rompe con ese sistema de interpretación amplia, ¿por qué?, porque como dijo en su documento el ministro Valls, los estados, en sus regímenes interiores pueden hacerlo en la Constitución Local, siempre y cuando no contravengan la Constitución Federal.

Hay un criterio de este Alto Tribunal del dos mil cinco precisamente para determinar la interpretación, dice la Jurisprudencia Plenaria 52/2005, en relación con el principio de división de poderes, y lo define, nosotros definimos en el dos mil cinco la división de poderes, como una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos, tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias, previsto constitucionalmente o como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático a los derechos fundamentales o a sus garantías.

...y en este caso establece, dentro de las posibilidades constitucionales, en la federal, digo, ya se hizo, se le incluyó a uno de los tres poderes, en el Estado de Jalisco dijeron no, establecemos un órgano constitucional autónomo para no llamarle poder, independiente de los tres poderes, y aquí es importante la mención que hacía el ministro Góngora, en su primera intervención, en sus primeros documentos, en su primera aportación, en el sentido que hay que ver la naturaleza del órgano, las funciones que realizan, que son fundamentales, si ésta es la naturaleza del órgano, esto es lo que justifica que si va a exigir la rendición de cuentas vía acceso a la información, que no quede incluido en ninguno de los tres poderes, no quiere decir ni se invalida la posición federal, es eficaz y va siguiendo su propio camino, el tiempo habrá de determinar el rango de su eficacia, el tiempo

también aquí irá demostrando el rango de eficacia de este instituto, de esta Entidad Federativa; de esta suerte, yo sí convengo que haya que hacerse una interpretación no rígida, flexible y con los parámetros de interpretación que hemos hecho nosotros.. de acuerdo con las características de los órganos constitucionales autónomos, forman parte del Gobierno Estatal, aunque su funcionamiento es independiente de los tres Poderes clásicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encontrándose en una situación de paridad de rango respecto de ellos... el órgano constitucional forma parte del Estado, con una competencia definida, especializada y se encuentra en una relación de coordinación respecto de los poderes tradicionales (...) porque el Instituto, si bien como órgano autónomo no forma parte de los 3 Poderes, sí forma parte, sí es parte integrante del Estado del aparato estatal de Jalisco; por lo que, no es distinto ni ajeno a éste."<sup>19</sup>

Después de los argumentos planteados por los señores Ministros que estuvieron presentes en esta sesión, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de 5 votos declaró la constitucionalidad de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco y el reconocimiento de facultades del Congreso del Estado de Jalisco para crear un órgano constitucional autónomo denominado Instituto de Transparencia Información Pública, lo que refuerza la teoría presentada por los tratadistas Javier García Roca, Manuel García Pelayo e Ileana Moreno Ramírez en el sentido de que la división de poderes, particularmente en el Estado de Jalisco, está compuesta de manera horizontal y no nada más incluye a los tres poderes del Estado, sino que se compone de otros entes jurídicos con facultades específicas que no están sometidos a los tres poderes y que revisten importancia en su existencia para el Estado, al ejercer de manera independiente funciones trascendentes que conlleven al equilibrio del poder de nuestro sistema jurídico. Por tanto, en nuestro esquema Constitucional si tienen cabida estos órganos autónomos, puesto que de la lectura de la resolución antes transcrita el órgano máximo en materia de interpretación de la Ley resolvió precisamente, las facultades de un Congreso local para incluir en un dispositivo Constitucional, que crea un órgano de éste tipo.

Finalmente la exposición de este capítulo permite conocer que los elementos del Estado son la población, el territorio y el poder, que en México la forma de

<sup>19</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Resolución de la controversia constitucional 32/2005*. México, 2005, pp. 8, 9, 14, 17, 22, 28, 30, 43, 47, 54, 56, 57, 58 y 59.

Gobierno es la democracia a través de la cual el pueblo detenta el poder y lo delega a sus representantes por voluntad mayoritaria. El Estado de Derecho es un equilibrio del poder aunque no está necesariamente asociado a la democracia, pero si conduce hacia una forma de separación del orden jurídico y la vida social. Por su parte la democracia tiene una relación intrínseca con el derecho de acceso a la información y aunque en México tardó dos décadas en establecerse, ha logrado elevarse a exigencia en la gestión pública y por ende disolver la tradición del secreto de Estado y se traduce además en que los ciudadanos tienen capacidad de conocer el manejo de los gobernantes para evaluar su desempeño y cerciorarse de las cuentas que rinden, como contrapeso y control del poder público. Finalmente se puede apreciar que la sociedad ha tomado parte en la actividad de la esfera jurídica del gobierno y en la toma de decisiones de éste y que los elementos antecesores al derecho fundamental para acceder a la información pública lo encontramos en la consulta ciudadana, el referéndum y el plebiscito y que en la evolución del Estado Mexicano también se convirtió en una participación activa al implementar la transparencia en su actuar y no esperar a que el ciudadano buscara o solicitara la información. También queda constatado que en México la teoría tradicional de la división de poderes ha sido superada y ahora se acepta que coexistan además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionales autónomos, con paridad de rango y funciones específicas y que bajo ese tenor en el Estado de Jalisco se crearon 3 órganos con esta cualidad y que el único que fue controvertido fue el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, pero la Suprema Corte de Justicia resolvió en definitiva, a través de la controversia 32/2005, que era constitucional la Ley de Transparencia e Información Pública y que el Congreso del Estado de Jalisco tiene facultades para crear un órgano constitucional autónomo.

## CAPITULO II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se presentarán los antecedentes del derecho de acceso a la información pública tanto en el surgimiento y desarrollo en aquellos países del mundo en los que se ha regulado este derecho para entender los lineamientos y principios sobre los que se han emitido las legislaciones respectivas; posteriormente se relacionará la evolución que se ha registrado en nuestro país, tanto a nivel federal como en las entidades que lo conforman, describiendo a grosso modo los diseños que han adoptado cada una de ellas, incluyendo al Estado de Jalisco.

### 1. Antecedentes en el mundo.

El nacimiento de este derecho está vinculado al empresario de prensa, es decir, el derecho de cierto grupo de individuos con libertad de constituir las empresas de prensa, refiriéndome específicamente a las personas que gestionaban y controlaban la producción de información. Tal proceso histórico continúa con la etapa del profesional que se inicia con el surgimiento de las organizaciones que integraban los redactores y el reconocimiento de sus derechos; y más tarde de los periodistas que laboraban en empresas informativas. Una tercera etapa, sucede a mediados del siglo XX en el ciclo del sujeto universal, es decir, del individuo con derechos universales, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 y la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, "que son los principales instrumentos internacionales que le aseguran a todas las personas los derechos de

investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones, configurándose el derecho universal a la información”.<sup>20</sup>

En una cuarta etapa, siguiendo en el ámbito internacional, diversos países adoptaron las primeras leyes sobre el acceso a la información pública, entre los pioneros se encuentra Suecia en el año de 1776 con la Ley de Prensa, Estados Unidos de América en 1966, Francia en 1978 y Austria en 1982.

La legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública en el mundo ha respondido a razones y situaciones particulares diversas de cada nación. Sin embargo, una de las características que motivan la legislación en la materia se ha enfocado primordialmente al combate de la corrupción, a pesar de que la referencia internacional refleja otros beneficios; la transparencia y el derecho de acceso a la información pública se han puesto en práctica buscando inhibir la corrupción, colateralmente tienen relación directa con la eficiencia en el trabajo gubernamental o dejar en evidencia su ineficiencia; la legitimidad de su gestión o descubrir el incumplimiento a la normatividad; puede fortalecer o en su caso provocar la disminución de la confianza de la sociedad en sus instituciones y cuyo resultado pudiera propiciar un clima adecuado para una relación equilibrada entre gobernantes y gobernados. Por otra parte, el derecho de acceso a la información pública constituye una herramienta fundamental para la toma de decisiones cotidianas, lo tiene una injerencia directa en la calidad de vida para la sociedad, en su mejoría o en su detrimento.

Por lo anterior se puede apreciar que una de las motivaciones en el desarrollo de leyes en materia de acceso a la información a nivel internacional ha sido otorgarle poder a la sociedad para que pueda vigilar el desempeño de su gobierno y exigirle que haga bien su trabajo, para así mejorar sus condiciones de vida. “Según estudios

---

<sup>20</sup> LORETI, Damián. *El derecho a la información*. Buenos Aires, Paidós, 1995, pp. 16 y 17.

*del Banco Mundial, un gobierno que cuenta con instituciones y mecanismos de transparencia tiene un impacto positivo en términos de crecimiento del producto nacional, en términos riqueza y logros sociales*<sup>21</sup>.

A pesar de la importancia del tema, el acceso a la información pública es un derecho de “reciente aplicación”. Si bien el derecho de acceso a la información, como derecho fundamental, tiene su origen en el reconocimiento de los derechos humanos del hombre, contemplado en diversos tratados internacionales<sup>22</sup>, su inclusión inicial en dichos documentos fue muy genérica y, por tanto, difícil de poner en práctica en los diferentes países firmantes. Sin embargo, a lo largo de los años se fue desarrollando la legislación en materia de derechos humanos, lo que hizo posible que fueran protegidos de manera mucho más específica. Encontramos en este proceso de definición y legislación en materia de derechos humanos los siguientes tratados internacionales: Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU, (1948); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Aprobado en 1966 y entró en vigor en (1976)<sup>23</sup>; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1976)<sup>24</sup>.

### 1.1. Leyes de acceso a la información en el mundo.

La primera Ley de Acceso a la Información en el mundo fue la promulgada en Suecia en 1776, bajo el nombre de Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas. Pasaron dos siglos para que Finlandia aprobara la siguiente ley en la materia en 1951. A ésta le siguieron las leyes de Estados Unidos (1966), Dinamarca (1970), Noruega (1970), y a partir de entonces se desató el desarrollo de

<sup>21</sup> KAUFMAN, Daniel. *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*. Beijing, World Bank, 2002, Qinghua-Carnegie Conference on Fighting Corruption.

<sup>22</sup> *Carta de las Naciones Unidas 1945; Declaración de derechos 1776, Bill of Rights; Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* adoptada por la Asamblea Constituyente Francesa 1789

<sup>23</sup> Ratificados por México en 1981

<sup>24</sup> Ratificados por México en 1981

las legislaciones en materia de acceso a la información pública en el mundo<sup>25</sup>. Actualmente 63 de los 193 países reconocidos por la Naciones Unidas cuentan con leyes en materia de transparencia, de las cuales alrededor del 80 por ciento han sido creadas en los últimos 10 años<sup>26</sup> tal como se puede apreciar en el cuadro que se presenta al finalizar este párrafo.

### 63 Países con Ley de Transparencia (de 193 = 33%)

Año de aprobación	País	Año de aprobación	País	Año de aprobación	País	Año de aprobación	País
1776	Suecia	1993	Portugal	2000	Bosnia Herzegovina	2003	Armenia
1951	Finlandia	1994	Bélgica		Bulgaria		Croacia
1964	Dinamarca		<b>Belice</b>		Eslovaquia		Eslovenia
1966	EE.UU.	1996	Corea del Sur		Moldavia		India
1970	Noruega		Islandia		Reino Unido*		Kosovo
1978	Francia		Lituania		Sudáfrica		Turquía
	Países Bajos	1997	Uzbequistán		2001	Estonia*	2004
1982	Australia		Tailandia	Rumania		Serbia	
	Nueva Zelanda	1998	Irlanda	Polonia		<b>República Dominicana</b>	
1983	Canadá		Israel	Jamaica	2005	Alemania	
1985	<b>Colombia</b>		Letonia	<b>México</b>		Angola	
1986	Grecia	1999	Liechtenstein	Paquistán		Suiza	
1987	Austria		Georgia	<b>Panamá</b>		Tajikistán	
	Filipinas		Albania	<b>Perú</b>		Zimbabwe	
1990	Italia		Japón	2002			
1992	Hungría		<b>Trinidad y Tobago</b>				
	España		República Checa				
	Ucrania						

Fuentes: Barisat, David (2004). The FreedomInfo.org Global Survey: Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World. Washington, D.C.: freedominfo.org.  
- <http://www.privacy.org>

Como se venía relacionando en el párrafo anterior la promulgación de leyes en la década de los setentas fue ejercida por países europeos y uno de Oceanía y no es sino hasta la década de los ochentas donde empiezan a generarse en América del Norte además de los Estados Unidos de Norteamérica que comenzó en 1966 se agrega Canadá y en 1985 un país de América del Sur, en este caso Colombia y

<sup>25</sup> ACKERMAN M. John; SANDOVAL, Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos para la Transparencia No. 7* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI): México, 2005.  
<sup>26</sup> Vid. Anexo 1

continúa la tendencia con los países europeos y se adhiere por primera vez un país asiático que fue Filipinas. Al llegar a la década de los noventa fue un gran número de países los que aprobaron y pusieron en vigor sus leyes de acceso a la información, ya que como se puede apreciar en el cuadro anterior fueron 20 los que tuvieron ley en la materia, donde comienzan a surgir países económicamente pobres de Centroamérica como Belice y Trinidad y Tobago o aquellos cuyos regimenes eran antagónicos a la democracia como Uzbequistán, Letonia o Liechtenstein. Ya en este siglo XXI y particularmente en 5 años a partir del año 2000, es decir a la mitad de la década se sumaron 28 países a esta tendencia de reconocer y legislar en materia de acceso a la información, donde podemos apreciar un par de países africanos, casi una docena de Europa oriental, dos de Sudamérica, dos de Centroamérica y finalmente vale resaltar que con la incorporación de México, la totalidad de América del Norte es la primera región que consolida esta legislación.

Actualmente, alrededor de 20 países se encuentran en proceso de creación de dichas leyes<sup>27</sup>, confirmando la tendencia internacional, por lo que según comenté anteriormente con el avance de países que han legislado en la primera mitad de esta década y si consideramos que estos 20 culminen con el proceso, podemos señalar que se alcanzaría casi el 50% de países del mundo garantizando el derecho de las personas de saber qué hacen sus gobiernos en el desarrollo de sus actividades por lo que esta prerrogativa está adquiriendo una importancia primordial para los gobiernos.

Según exponen John M. Ackerman e Irma E. Sandoval en el volumen 07 de Cuadernos de transparencia publicados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública entre los factores que han incidido en la adopción de leyes de acceso a la información destacan las transiciones democráticas que han sufrido algunos países, como incluso se advertía en líneas anteriores respecto de países de Europa Oriental por citar ejemplos en Uzbequistán, Letonia o Liechtenstein. Otra

<sup>27</sup> BANISAR, David. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*. [s.p.i.].  
<http://www.freedominfo.org> Página consultada el 23 de mayo de 2007

cuestión que es sumamente considerable es la presión que la sociedad civil ha venido generando para conocer de manera oportuna y veraz qué se hace con los recursos públicos y cómo se toman las decisiones desde el gobierno, específicamente quienes han sido más activos son los periodistas e integrantes de los medios masivos de difusión y por ende también la sociedad organizada a través de grupos como los ambientalistas de Green Peace respecto del tratamiento a la ecología y ya en específico del tema de transparencia y acceso a la información podemos citar a Transparencia Internacional, el Centro Carter o la fundación McArthur entre otras que desarrollan sus actividades permanentemente e incluso elaboran estudios y socializan los temas en diferentes lugares del mundo.

También ha sido un factor importante en la generación y desarrollo de leyes en materia de acceso a la información la influencia que marcan los organismos e instituciones conformadas por países desarrollados tales como la Organización de los Estados Americanos OEA, la cual ha publicado guías para la elaboración de este tipo de legislación o instituciones de financiamiento tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional quienes para el otorgamiento de créditos para el desarrollo exigen que los países a quienes se brinden empréstitos cuenten como requisito para obtenerlo con la expedición de leyes en materia de acceso a la información, buscando con esto que sus niveles de corrupción disminuyan y por ende se garantice la óptima aplicación de los recursos económicos; para mi particular punto de vista además de lo anterior el que existan leyes de acceso a la información en los países que cuenten con un crédito de instituciones internacionales permite a éstas últimas la coadyuvancia de las personas que en él residen para vigilar que realmente se efectúen las obras de desarrollo que sirvieron de sustento para obtener el financiamiento y que puedan advertirse las denuncias de simulaciones o malos manejos de los recursos en general, ya que los medios de comunicación en estos caso actúan siempre de manera puntual y con un seguimiento estrecho a situaciones de desvío de recursos, lo que permitiría a los acreedores auditar de inmediato el ejercicio del empréstito que ha ejercido la deudora.

## 1.2. Lineamientos internacionales sobre acceso a la información.

Continuando con la generación de leyes en el mundo y como se advierte del cuadro relacionado anteriormente en el cual queda de manifiesto que por lo menos en el 33% de países del planeta cuentan ya con una ley vigente en materia de acceso a la información pública, ahora analizaremos de manera genérica el contenido de las mismas para conocer cuáles son sus características y coincidencias generales para posteriormente abordar en específico la legislación del Estado de Jalisco, sin dejar de pasar por alto que cada una responde a diversos factores de su entorno, como la cultura y las prácticas de cada país que tienen una influencia directa desde la implementación de las mismas, lo que se traduce precisamente en una distinción marcada unas de otras.

La bibliografía publicada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública disponible sobre el tema de leyes de acceso a la información en el mundo nos ofrece cuatro categorías generales a partir de las cuales se pueden analizar las diferencias de la legislación en la materia diversos países<sup>28</sup>. A continuación se presenta el cuadro indicativo en donde se explican las mencionadas categorías, junto con el ideal y la tendencia real que han seguido, en términos generales las leyes de acceso a la información:

CATEGORÍA	IDEAL	TENDENCIA
<b>Cobertura;</b> a qué instituciones y organizaciones obliga la ley	Prueba de daño. Excepciones específicas y detalladas. "Una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de la ley"	La mayoría se limita a los documentos en posesión del gobierno

<sup>28</sup> ACKERMAN M. John; SANDOVAL, Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos para la Transparencia No. 7* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI): México, 2005.

<p><b>Excepciones;</b> qué información y por qué se considerada reservada</p>	<p>La mayoría de información debe ser de libre acceso y dejar solo cierta información en reserva por sus características.</p>	<p>Las excepciones típicas incluyen la protección de la seguridad nacional, la privacidad personal, la seguridad pública, secretos comerciales y deliberaciones internas”</p>
<p><b>Supervisión seguimiento;</b> qué mecanismos de garantía, monitoreo y control se contemplan</p>	<p>Establecimiento de organismos autónomos ante los cuales se puedan recurrir apelaciones y quejas sobre negativas y desempeño de sujetos obligados.</p>	<p>Existen tres modelos:  1. Apelación administrativa ante el sujeto obligado  2. Apelación ante un ombudsman independiente  3. Apelación ante un ombudsman independiente con el poder de obligar la apertura de la información requerida</p>
<p><b>Facilidad de acceso;</b> cuáles son los procesos de acceso a la información que se contemplan</p>	<p>Actitud proactiva de parte de los sujetos obligados para informar (publicación periódica de información), procesos de solicitud de información no burocratizados y gratuitos</p>	<p>La gran mayoría de los países no cuentan con una lista detallada de información que los sujetos obligados deben de publicar.</p>

En congruencia con lo expuesto en la tabla anterior los principios del derecho de acceso a la información que han servido de guía en la elaboración e implementación de leyes de acceso a la información encontramos los siguientes:

- Ley modelo de acceso a la información publicada por el *Article 19*<sup>29</sup>, en la que se recogen los principios internacionales del derecho a la información y se implementan en la referida ley modelo.
- El reporte anual de la ONU sobre libertad de opinión y de expresión del año 2000, que estableció algunos estándares que las legislaciones en materia de acceso a la información deberían contener.<sup>30</sup>
- En el año de 2002, el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió un documento con recomendaciones en la materia, entre las que destacan una lista en la que justifica excepciones al derecho de acceso a la información.
- Por ultimo, encontramos los principios adoptados en 1999 por los Ministros del *Commonwealth*, que promueven entre los países miembros la implementación de medidas que faciliten y garanticen el derecho a la información, como lo son el mantener y preservar archivos, crear modelos de apelación de las negativas ante órganos independientes, entre otros<sup>31</sup>.

1.3. Principios internacionales que se sugieren para la implementación del derecho a la información.

De conformidad a la lectura de los textos antes citados y su comparativa con el cuadro de los ideales que deben contener las leyes de acceso a la información inserto en páginas anteriores se destaca que los principios internacionalmente

<sup>29</sup> Article 19. *A Model Freedom of Information Law published*. Disponible en: [www.article19.org/docimages/1112.htm](http://www.article19.org/docimages/1112.htm) Página consultada el 23 de mayo de 2007.

<sup>30</sup> United Nations. *Report of the Special Rapporteur, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN Doc. E/CN.4/2000/63 (2000) p. 44

<sup>31</sup> Commonwealth. *Communiqué, Meeting of Commonwealth Law Ministers* (Port of Spain: 10 May 1999). Disponible en: [http://www.thecommonwealth.org/press/31555/34582/34773/meeting\\_of\\_commonwealth\\_law\\_ministers\\_port\\_of\\_spai.html](http://www.thecommonwealth.org/press/31555/34582/34773/meeting_of_commonwealth_law_ministers_port_of_spai.html) Página consultada el 28 de mayo de 2007

reconocidos que debe perseguir toda ley de acceso a la información pública y que se derivan de los documentos antes mencionados son:

**1. Principio de máxima publicidad.** Este principio parte del supuesto que la información en poder de las autoridades públicas le pertenece a la sociedad, porque de ella emana el Gobierno y porque con sus contribuciones se genera y por tanto debe ser entregada a cualquier persona que la solicite, a menos de que exista la presunción en cuanto a que su divulgación pudiera causar algún daño. Es decir, la regla general es la entrega de la información y la excepción es la negativa de entrega de la misma. Para cumplimentar dicho principio es importante incluir aspectos como el de promover la implementación de procesos y mecanismos de fácil acceso a la información. El ámbito de información que puede ser solicitada debe ser muy amplio y laxo, sin importar la fecha de elaboración de la información o el estado en el que se encuentre y que ninguna autoridad gubernamental, por muy alto que sea su grado de jerarquía debe estar exenta de la obligación de informar a la sociedad a la que se debe.

**2. Obligación de publicar.** Este principio consiste en que el gobierno debe publicar y difundir información que sea de utilidad para el público en general sin necesidad de que nadie se la requiera expresamente. La publicación de información permite a la sociedad la toma de decisiones pertinentes y oportunas y además conocer permanentemente el quehacer de los entes públicos, su desempeño, desarrollo y objetivos logrados.

**3. Ámbito limitado de negativas de acceso.** Existe cierta información que debe ser reservada por el Estado debido a que su publicación puede causar algún daño. En tal caso, debe delimitarse claramente cuáles son los casos de excepción o bajo que lineamientos se van a determinar los mismos, procurando acotar perfectamente cuáles serían las causales por las que se debe reservar esta información y evitar con esto que, al no haber criterios específicos, se deje abierta la posibilidad de reservar cualquier tipo de información que por intereses particulares y sin tomar en cuenta el

principio anterior, quede oculta por un tiempo determinado. En este sentido las leyes de acceso a la información deben contener las directrices en las cuales sustentar de manera genérica los supuestos de reserva, aunque ello no limita a que expresamente las legislaciones por materia indiquen de manera específica que cierta información reviste este carácter.

Sin duda ésta es la parte más difícil de reglamentar en las leyes de acceso a la información, debido a que una mala redacción puede limitar o extender el rango de excepciones al acceso, y volver discrecional la entrega de información pública. Entre los principios internacionales advertimos que la inclusión de una *prueba de daño* ayuda a determinar los referidos casos de excepción, esta prueba consiste en formular razonamientos lógico jurídicos que demuestren que es mayor el daño que se causa al revelar la información al interés general en conocerla.

**4. Protección y tratamiento de datos personales.** Existen dos corrientes en el mundo en cuanto al tratamiento y protección de datos personales. Una promueve una protección estricta de los datos personales en la que sólo bajo consentimiento expreso de la persona cuyos datos se pretende divulgar, podrá hacerse. La otra corriente considera que la información sobre datos personales puede ser transferida o difundida si no existe una prohibición expresa por parte de la persona cuyos datos se pretende difundir. Esta última corriente atiende a que la información de las personas puede ser utilizada comercialmente causando un efecto positivo en la economía del país, aunque la experiencia en México ha sido un tanto excedida hasta el punto de cansar a las personas con llamadas telefónicas a sus domicilios y en horarios imprudentes para ofertar un producto o servicio.

**5. Proceso de acceso a la información fácil y accesible a cualquier persona.** El derecho a la información debe ser garantizado a toda persona, sin necesidad de identificarse, acreditar el interés legal de la solicitud de información, o el uso que se le dará. Además, los procesos de solicitud de información deben ser sencillos y expeditos.

**6. Recurso de apelación (revisión).** Para poder garantizar el derecho deben existir mecanismos de apelación contra las negativas a solicitudes de información, las cuales idealmente serán resueltas por organismos independientes, imparciales y expeditos para resolver las inconformidades.

**7. Órganos garantes del derecho.** Es fundamental que existan órganos independientes con poder de obligar la entrega de información pública a quien la solicite, así como monitorear y supervisar el desempeño de los entes públicos obligados a solventar solicitudes de información.

**8. Reuniones de los órganos públicos deben ser públicas.** Además de considerarse públicos los documentos en manos de los entes de gobierno, se debe de contemplar como tales los procesos a través de los cuales se toman decisiones de interés público. Por ello, es importante que la sociedad tenga acceso a todo tipo de reuniones que se lleven a cabo para discutir el destino de los recursos públicos o de los planes de gobierno. Esto permite que la sociedad pueda participar en la toma de decisiones, antes de que sean ejecutadas e instituidas como programas obligatorios.

**9. Información previamente publicada, es información de libre acceso.** La información que haya sido previamente publicada, debe ser información de libre acceso. Este principio genera equidad e igualdad de condiciones con respecto al acceso a información pública.

**10. Protección de soplonés.** Es importante que se les otorgue protección a aquellas personas que delaten actos de corrupción. Ello inhibe los actos de corrupción e incentiva su denuncia.

**11. Costos de reproducción accesible.** La información pública debe ser gratuita, así como los costos generados por los servicios de búsqueda y reproducción de la misma.

El único costo que debe asumir el solicitante es el del soporte material en donde se entrega la información, y éstos deben estar ajustados al costo que figura en el mercado.

## 2. Evolución del derecho de acceso a la información en México.

Ahora que se ha planteado el comportamiento de los diversos países en la promulgación de leyes de acceso a la información y los principios internacionalmente reconocidos, se pretende formular un análisis y esquema respecto a la evolución de la normatividad de este derecho en el ámbito nacional, para lo cual es necesario partir de los derechos de libertad de expresión y libertad de imprenta que fueron recogidos y protegidos desde los orígenes del derecho constitucional en México, cuyo precursor es precisamente la libertad de imprenta en temas científicos y políticos con fines ilustrativos.

La libertad de expresión, entendiéndose ésta como libertad de pensar, hablar y escribir, así como la libertad de imprenta, quedaron protegidas por los artículos “371 de la Constitución Política de la Monarquía Española c también denominada de Cádiz de 1812”, el “49 de la de Apatzingán de 1814”, el “31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824”, por el artículo “50 de la Constitución Federal de 1836”, el 9, 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843 y el 6 y 7 de la Constitución de 1857.”<sup>32</sup> Todos estos artículos coincidían en respetar que se escribiera, imprimiera y publicaran las ideas políticas de las personas, con la responsabilidad que se estableciera en las leyes.

<sup>32</sup> LORETI, Damián. *El derecho a la información*. Buenos Aires, Paidós, 1995, pp. 16 y 17.

En la Constitución Política de 1857 se plasmaron las principales y más importantes ideas de la libertad de expresión en su artículo 6° que indicaba:

*"La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público"*<sup>33</sup>

Este mismo artículo quedó inserto bajo el mismo numeral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 promulgada el 5 de febrero de ese mismo año y que fue modificado mediante el decreto de fecha 1° de septiembre de 1977, durante el periodo del Presidente José López Portillo, adicionando la siguiente frase: *"El derecho a la información será garantizado por el Estado"*. El texto completo quedó asentado en nuestra Constitución Política de la siguiente forma:

*"La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado."*<sup>34</sup>

Durante la etapa de la adición anteriormente transcrita, que correspondió a la Reforma del Estado impulsada por el Presidente José López Portillo y hasta el año 2007, el derecho de acceso a la información se limitó únicamente a los procesos electorales y el acceso que podían obtener los partidos políticos a los medios de comunicación para difundir su ideología, proyectos y plataformas electorales, por lo que quedó contemplada únicamente como garantía social.

---

<sup>33</sup> Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857.

<sup>34</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

En el año 2001, durante un seminario sobre el derecho a la información realizado en Oaxaca, se conformó el Grupo Oaxaca integrado por académicos, periodistas, organizaciones no gubernamentales, juristas y actores mediáticos sin dirección unipersonal, que tuvo un papel decisivo en el posicionamiento y gestión del acceso a la información en el espacio público y en el contexto actual de la alternativa política. Con el objetivo de incentivar, promover, generar nuevos escenarios en el derecho de acceso a la información pública, este grupo a través de su Comisión Técnica elaboró un proyecto de ley que el 06 de diciembre de 2001 alcanzó el rango de Iniciativa de Ley, la cual fue aprobada el 24 de abril de 2002, por unanimidad en el pleno de la Cámara de Diputados, y lleva por nombre Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta el 11 de junio de ese mismo año.

Antes de la aprobación y publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se refirió en el párrafo anterior, en el Estado de Jalisco el 22 de enero de 2002, se publicó una Ley de Transparencia e Información Pública, que fue la primera en su género frente a las demás entidades de la República Mexicana y la cual constaba de 15 artículos que, de manera genérica, establecía algunas obligaciones para las entidades públicas respecto al derecho de acceso a la información, sin definir un procedimiento efectivo para que las personas pudieran ejercer este derecho. Actualmente, los 32 estados de la República Mexicana y la federación cuentan con leyes en la materia<sup>35</sup>, como se puede apreciar a continuación:

Ámbito de aplicación	Denominación Oficial	Vigencia	Artículos en la Ley
Federal	Ley Federal de Transparencia y Acceso	12-Junio-2002	64

<sup>35</sup> Curso. Acceso a la Información para Periodistas. Instituto Federal De Acceso a la Información Pública, Michoacán, 27 de octubre de 2006.

	a la Información Pública Gubernamental		
Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	1-Agosto-2006	74
Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	13-Agosto-2005	46
Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	1-Enero-2006	72
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	22-Julio-2005	81
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	16-October-2005	89
Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	13-October-2006	67
Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	12-Marzo-2004	70
Colima	Ley de Transparencia y Acceso	2-Marzo-2003	52

	a la Información Pública del Estado de Colima		
Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	9-Mayo-2003	78
Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	28-Febrero-2003	59
Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	2-Agosto-2003	57
Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	11-Febrero-2006	66
Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo	13-Diciembre-2006	118
Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	22-Enero-2002 22-Septiembre-2005	15 113
Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	1-Mayo-2004	85
Michoacán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	20-Febrero-2003	59
Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del	28-Agosto-2003	139

	Estado de Morelos		
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	17-Junio-2005	61
Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública	21-Febrero-2003	50
Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca	Marzo-2008	56
Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	17-Agosto-2004	56
Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro	28-Septiembre-2002	40
Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	1-Junio-2004	101
San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	21-Marzo-2003	58
Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	27-Abril-2002	62
Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	26-Febrero-2005	70
Tabasco	Ley de	11-Febrero-2007	72

	Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco		
Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	26-Noviembre-2004	70
Tlaxcala	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala	13-Agosto-2005	53
Veracruz	Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	8-Diciembre-2004	27
Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	4-Junio-2004	57
Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	15-Julio-2004	60

En el cuadro anterior se puede apreciar que en el año 2002 solo 3 entidades y la federación expidieron leyes de acceso a la información y en el año siguiente fueron 8 entidades, siendo este año el que mayor número de leyes agrupó, ya que en 2004 fueron 7 entidades, en 2005 lo hicieron 6 entidades, en 2006 pasó lo propio con 5 entidades y en 2007 el resto. También se puede advertir la heterogeneidad del contenido de estas leyes, destacando que la del Estado de Morelos tiene 139 numerales, la de Hidalgo cuenta con 118 artículos, siguiendo la del Estado de Jalisco con 113 y en contraste la que menos dispositivos tiene es la del Estado de Veracruz con 27 y sigue la del Estado de Querétaro con 40, con lo que podemos afirmar que algunas de estas legislaciones regulan de manera genérica el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de transparencia de las entidades públicas y otras son más puntuales en su implementación y desarrollo.

Siguiendo con el caso puntual del estado de Jalisco que en particular este trabajo de investigación pretende analizar para verificar su aplicación y en su caso proponer las reformas que resulten en las conclusiones, como ya se asentó anteriormente tuvo la primera ley de acceso a la información en todo el país, precisamente el 16 de diciembre de 2004 el Congreso del Estado, en la LVII Legislatura, aprobó una segunda Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, la cual es vigente hasta esta fecha y a la par de aquella se formalizó una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco para incorporar el derecho de acceso a la información y crear con jerarquía constitucional a un órgano autónomo denominado Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Se destaca en la segunda Ley en Jalisco la incorporación como sujetos obligados a partidos políticos y a toda aquella institución pública o privada que maneje recursos públicos del Estado, detallando un procedimiento ágil y expedito para el acceso a la información, obligando a publicar información con base en catálogos de carácter financiero, administrativo, organizacional, normativo y sobre todo, estipular una serie de sanciones para el caso de incumplimiento a las disposiciones de la Ley. La reforma constitucional indicada consistió en que se agregara al artículo 4º un tercer párrafo en donde se señala que el derecho a la información pública será garantizado por el Estado en los términos de esta Constitución y la ley respectiva; así mismo, se reformó íntegramente el artículo 9º para establecer los fundamentos del derecho a la información, que quedó con la redacción siguiente:

“Artículo 9º.- El derecho a la información pública tendrá los siguientes fundamentos:

- I. La consolidación del estado democrático y de derecho en Jalisco;
- II. La transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades estatales y municipales, mediante la apertura de los órganos públicos y el registro de los documentos en que constan las decisiones públicas y el proceso para la toma de éstas;
- III. La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, mediante el ejercicio del derecho a la información;

IV. La información pública veraz y oportuna;

V. La protección de la información confidencial de las personas; y

VI. La promoción de la cultura de transparencia, la garantía del derecho a la información y la resolución de las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Contará con un Consejo conformado por un Presidente y cuatro consejeros ciudadanos titulares, así como por los suplentes respectivos; los miembros del Consejo serán nombrados mediante el voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, o por insaculación, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

El Instituto tendrá las atribuciones específicas que la ley le otorgue; sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, Ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales.<sup>36</sup>

Este derecho constitucionalmente incorporado en el Estado de Jalisco nos indica una serie de atributos que antes no existían, los cuales se desprenden de la lectura de su texto tales como que este derecho consolida el estado democrático y de derecho, la apertura de los órganos públicos y todos los documentos donde constan sus decisiones así como el proceso llevado a cabo para tomarlas; otro aspecto fundamental es la indicación que la información debe ser oportuna y veraz, que se debe proteger la información confidencial de las personas y finalmente que el órgano creado ex profeso que se denomina Instituto de Transparencia e Información Pública promoverá la cultura de la transparencia y el derecho a la información y resolverá las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho.

Retomando un poco el antecedente invocado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconoció que el derecho a la información desde el 6 de diciembre de 1977, fecha en que fue incluido como garantía constitucional, ningún gobierno federal, estatal o municipal se caracterizó por garantizar este derecho hasta

<sup>36</sup> *Constitución Política del Estado de Jalisco*, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 26 de marzo de 2005.

casi 30 años después, luego de la creación de leyes reglamentarias, que lo hicieron posible.

Lo anterior denota que el reconocimiento de un derecho no es suficiente sino se le respalda con una serie de principios mínimos que lo definan y estándares que aseguren su efectivo ejercicio en todos los niveles de gobierno, a efecto de que la garantía constitucional sea ejercida en igualdad de condiciones por todas las personas en México. El principal problema en la redacción constitucional federal era precisamente la ausencia de definiciones y principios mínimos que determinen su alcance, sus limitantes y mecanismos de acceso a la información pública que garanticen su eficacia, mismo que ya ha sido superado toda vez que con fecha 6 de marzo de 2007, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó por unanimidad el dictamen por el cual se reforma el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un párrafo en los siguientes términos:

"Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

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

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

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

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

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

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

#### **TRANSITORIOS**

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.<sup>37</sup>

Del análisis del surgimiento y evolución de las leyes de acceso a la información en México, anteriormente podemos destacar que primero se emitió una legislación federal aplicable para los Poderes y la Administración Pública Federal y además los Congresos de los Estados quedaron en libertad para regular en el ámbito de sus competencias.

Además la inclusión del derecho de acceso a la información en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, plasmada en el artículo sexto en 1977 inició como un intento limitado de concebir un derecho y que fuera respetado. La ambigüedad de la redacción del artículo sexto constitucional que únicamente refería que sería garantizado por el estado el derecho a la información, quedó incierto y difícil de ejercer, situación que como ya se insertó en líneas anteriores ha sido superada, al adicionarse un segundo párrafo a este artículo en el cual se considera el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de las personas y establece por primera vez criterios de uniformidad para todas las entidades del país en cuanto a los mecanismos para garantizarlo.

---

<sup>37</sup> Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de julio de 2007.

La promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública desencadenó el desarrollo y consecuente aprobación de leyes estatales en la materia. Sin embargo, la Ley Federal no es la mejor del país<sup>38</sup> no obstante ha tenido éxitos contundentes. Dichos éxitos se deben más a la implementación que de la Ley ha hecho el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que a la mencionada reglamentación.

Algunos de los aspectos considerados negativos en la legislación federal de una lectura general a este ordenamiento son: la cobertura limitada del IFAI, pues sólo tiene competencia sobre el Poder Ejecutivo en la administración central, desconcentrada y descentralizada, sus comisionados son propuestos por el Ejecutivo, lo cual pone en cuestionamiento su independencia y de alguna manera está vinculado este organismo a la Secretaría de la Función Pública; la Ley federal tampoco contempla un sistema coercitivo que permita sancionar de manera directa a los funcionarios que la violen o que incumplan las resoluciones del Consejo del Instituto Federal y su fuerza se limita al ámbito de las recomendaciones y a la publicidad que le brindan los diferentes medios de difusión.

Recapitulando un poco la evolución del derecho de acceso a la información en las entidades del país se puede resumir que en un periodo de tiempo de casi cuatro años, cerca del 90%<sup>39</sup> de los Congresos Estatales en el país aprobaron leyes de transparencia y acceso a la información y solamente dos de estas leyes, se aprobaron antes de la ley federal en la materia, en junio de 2002<sup>40</sup>. Esta situación obedece a que en aras de un “supuesto” fortalecimiento de la autonomía estatal, se delegó a las legislaturas locales la interpretación, regulación y protección de la garantía fundamental del derecho a la información pública y debido a ello, el desarrollo institucional y legal del referido derecho a nivel federal y local, se ha llevado a cabo de manera diversa y en direcciones y velocidades distintas. Ello,

<sup>38</sup> GUERRERO RAMÍREZ, Eduardo; DE ALBA REAL, Leticia. *La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de leyes estatales*. En: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. México, Ifai, Universidad Autónoma de México, 2006, p. 81.

<sup>39</sup> El porcentaje exacto es de 88%

<sup>40</sup> La de Jalisco aprobada en diciembre de 2001 y la de Sinaloa en abril de 2002.

evaluado en perspectiva con el “supuesto” fortalecimiento de la autonomía estatal, parece generar más problemas que beneficios, ya que se advierte confusión en el gobernado respecto de los alcances, mecanismos de acceso y criterios reglamentarios de la citada garantía constitucional, situación que tendrá que cambiar una vez que termine el proceso de la reforma constitucional federal de publicada en julio de 2007 ya que para cumplir con ésta las entidades de la República Mexicana cuentan con el plazo de 1 año para modificar sus leyes en materia de acceso a la información pública para adecuarse a los principios establecidos en el segundo párrafo del artículo 6° constitucional, cuyo plazo fenece precisamente en julio de 2008.

Por lo anterior no menos importante resulta mencionar que las entidades federativas han afrontado el desafío de la transparencia de modos muy diferentes, ya que “nos encontramos ante dos extremos contrapuestos: de un lado, ante una política pública claramente diferenciada por el origen local de esas leyes, que ha respondido a la mejor lógica del federalismo. Pero en el otro extremo, estamos también ante un diseño normativo que ha impedido el cumplimiento igualitario de un derecho fundamental para todos los mexicanos”<sup>41</sup>.

## 2.1. Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública (OAIP’s).

En seguimiento al inciso anterior esa reglamentación desigual y los vacíos en la ley han dado cabida a diseños institucionales inoperantes de algunos órganos garantes del derecho de acceso a la información pública, lo cual se ha prestado para la simulación del derecho que, a su vez, no cuenta con una garantía real para quienes lo ejercen, como son los casos de Tlaxcala, Baja California y Baja California Sur, hasta en tanto no se cumplan las disposiciones de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> MERINO, Mauricio. *Muchas Políticas y Un solo Derecho*. En: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. México, Ifai, Universidad Autónoma de México, 2006, p. 127

<sup>42</sup> Ver cuadro comparativo sobre la naturaleza jurídica de los OAIP’s.

### Naturaleza Jurídica de OAIP's<sup>43</sup>

Órganos garantes	Estados
Órgano de consulta y evaluación honorífico	Tlaxcala
Órgano interinstitucional (conformado por los Poderes y municipios del estado, garantiza el ejercicio, disfrute, promoción, e investigación del derecho a la información)	Baja California Sur
Órgano ciudadano (auxiliar de los Sujetos Obligados y de vigilancia, consulta y propuesta)	Baja California
Órganos constitucionales autónomos	Chihuahua Coahuila Jalisco Morelos
Organismos Públicos Descentralizados (con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, descentralizado de alguno de los Poderes Tradicionales)	Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Federación, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Querétaro*, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán, Zacatecas

#### Totales:

Órganos Constitucionales Autónomos:	<b>4 estados</b>
Organismos Públicos Descentralizados:	<b>Federación y 18 estados</b>
Órgano Consultivo y de Evaluación:	<b>1 estado</b>
Órgano de Vigilancia, Consulta y Propuesta Ciudadana:	<b>1 estado</b>
Órgano Interinstitucional: (Poderes del estado y municipios)	<b>1 estado</b>

En los casos de Tlaxcala y Baja California como se puede apreciar en el cuadro anterior, sus instituciones del derecho de acceso a la información son depositadas en

<sup>43</sup> BECERRA Ricardo; LUJAMBIO Alonso. *¿Porqué Constitucionalizar?.* En: LÓPEZ AYLLÓN. *Democracia, Transparencia y Constitución.* México, IFAI, Universidad Autónoma de México, 2006.

órganos consultivos que no tienen autoridad ni ejercen un presupuesto propio, ya que son honoríficos y su única atribución específica es la de evaluación y vigilancia, sin contar con medidas específicas de coerción para hacer cumplir las leyes. En el caso de Baja California Sur es todavía más ineficaz su imparcialidad, ya que el órgano encargado de garantizar el cumplimiento de la ley de acceso a la información esta integrado por los mismos sujetos obligados, es decir, los Poderes del Estado y los Ayuntamientos del Estado, por lo que no hay un punto de vista diferente a quienes deben cumplir la Ley, situación que sí pasa en el caso de Chihuahua, Coahuila, Jalisco y Morelos, que son órganos constitucionales autónomos y cuya facultad de hacer cumplir la ley se ejerce de manera independiente y con autoridad plena en la materia del derecho de acceso a la información y análogamente también en algunos de los estados cuya figura es bajo organismos públicos descentralizados que tienen autonomía de gestión.

### 3. La importancia del derecho a la información pública en Jalisco.

El Gobierno del Estado de Jalisco ejerció un presupuesto en el año 2007 de \$49,933'110,000.00<sup>44</sup>, con una población de 6'752,113 habitantes<sup>45</sup>, por lo que haciendo una sencilla operación aritmética del presupuesto global del Estado entre el número de habitantes, equivale a que cada persona hubiera aportado \$7,395.18 para el gasto público, sin contar los ingresos de los 125 municipios que lo conforman al 31 de diciembre de 2007. En ese tenor resulta importante destacar que una de las cuestiones torales de la transparencia y el acceso a la información pública es precisamente el enterarnos en cómo y en qué se gastaron esos recursos y el impacto o beneficio que trajo a la colectividad la aplicación de ese dinero.

---

<sup>44</sup> Fuente: Presupuesto 2007 Asignación Autorizada, Distribución Presupuestal. Secretaría de Finanzas <http://www/sefin.jalisco.gob.mx> Página consultada el 15 de diciembre de 2007.

<sup>45</sup> Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005 INEGI.-

<http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10401> Página consultada el 15 de diciembre de 2007.

La transparencia y el derecho a la información debe constituir en un principio el resultado de una forma de gobernar y administrar el Estado; los procesos internos en sus actuaciones han de desarrollarse con claridad, ser conocidos y deliberados ante las personas; deben ser expuestos a la crítica y al conocimiento de los gobernados, por lo que en esa medida las instituciones deben proveer de manera cotidiana la información del ejercicio público que desarrollan para la sociedad.

Los gobernados requieren información para evaluar a sus gobernantes y exigirles cuentas, un gobierno democrático debe ser transparente. En ese tenor algunos autores como John Ackerman e Irma Sandoval afirman que transparencia, ciudadanía y democracia están ligadas, ya que una no es posible sin las otras; la transparencia y la democracia requieren primero existir simultáneamente y luego funcionar adecuadamente con una ciudadanía activa y participativa y ésta última requiere transparencia y democracia para actuar y participar con libertad.

Nadie en esta época podría diferir de la importancia que tiene el acceso a la información pública como una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público. La transparencia está asociada, de manera notable, con la idea de rendición de cuentas, entendiéndose como tal la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes.

Como ya se refirió en la parte de los antecedentes, el Estado de Jalisco fue pionero en aprobar y promulgar una Ley de Transparencia e Información Pública en el año 2002 y actualmente cuenta con una segunda ley, que garantiza el derecho de las personas para acceder a la información pública y genera la obligación a las entidades públicas para implementar mecanismos de transparencia en su actuación,

y algo sumamente importante que se debe recalcar es que ya se cuenta con una base jurídica que permite generar una cultura de la transparencia, por una parte la función pública debe incorporarla en su escala de valores como parte inherente a su sistema de operación. Por otra se encuentra la sociedad la cual debe participar indispensablemente en este cambio cultural, porque de nada sirve tener una administración abierta al escrutinio y la crítica si no hay ciudadanos que se interesen en conocer y cuestionar ese ejercicio.

*“A la sociedad, en lo que respecta a este tema hay que reeducarla, desde cero prácticamente. No solo hay que enseñarle que puede preguntar, sino que debe hacerlo. Hay que enseñarle que la información que el gobierno produce no es propiedad exclusiva de los políticos ni de los burócratas, sino de ellos, de todos.”<sup>46</sup>*

La sociedad debe prepararse para participar con este mecanismo moderno que esta a su disposición que es la Ley de Transparencia e Información Pública, porque es una realidad y si no lo hacen en forma activa, nada nuevo sucederá y seguirán siendo actores pasivos de su destino y continuará imperando la apatía que prevalece actualmente en los círculos sociales por la cosa pública.

Una vez finalizado el desarrollo de este capítulo se puede apreciar que la primera Ley de Acceso a la Información en el mundo data del siglo XVIII en Suecia y que no fue sino hasta el siglo XX cuando se desencadenara una aprobación en países Europeos y de Norte América y que en la actualidad 63 países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas cuentan con una ley de esta materia, según la fuente de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval que consultaron la información de David Banisar, y 20 más se encuentran en proceso de emisión de dichas leyes, con lo que se alcanzaría el 50% de países en el Mundo con leyes de acceso a la

---

<sup>46</sup> TRINIDAD ZALDÍVAR, Ángel. *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México, Porrúa, 2006. p. 139.

información, lo que nos brinda un panorama que a nivel mundial es una tendencia y un tema en las agendas legislativas de los países el garantizar el acceso a la información pública a través de este tipo de ordenamientos. Las leyes existentes, según la bibliografía publicada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, tienen cuatro categorías en sus contenidos y que son la cobertura de instituciones obligadas por las leyes, las excepciones de información pública que debe considerarse como reservada, la supervisión y seguimiento al cumplimiento de la ley a través de instancias especializadas en esta materia y sobre todo la facilidad en el acceso a la información a través de procesos sencillos que incluso contemplen la publicidad periódica de los entes gubernamentales respecto a ciertos temas de información.

También queda plasmado que a partir de esas categorías tenemos 11 principios internacionalmente reconocidos que debe perseguir una ley de acceso a la información y que corresponden precisamente al de máxima publicidad, la obligación de mantener información sin necesidad de una petición expresa, que las negativas de acceso sean mínimas, que se protejan los datos de las personas, que los procesos para acceder a la información pública sean fáciles y accesibles a cualquier persona, que exista un recurso legal que garantice este derecho a través de órganos independientes a las autoridades que poseen la información, que todas las sesiones de las instituciones y autoridades obligadas sean públicas para contemplar los procesos de toma de decisiones y que la información que se haya publicado tenga permanentemente el carácter de libre acceso. Estos supuestos serán los que servirán fundamentalmente para analizar la propuesta de este trabajo, respecto a la legislación del estado de Jalisco, su aplicación y reformas al marco normativo, que como ya quedó asentado en este capítulo, la ley de Jalisco va en su segunda versión, ya que la primera data del año 2002 y fue la primera en su género en todo el país, seguida de la Federal y actualmente contamos con 32 leyes de acceso a la información para cada una de las entidades de la República Mexicana, incluyendo al Distrito Federal, siendo la segunda versión la del año 2005. También servirá de base

para la propuesta final la reforma constitucional del artículo 6° de la Carta Magna publicada en el mes de julio de 2007, misma que al adicionar un segundo párrafo al artículo en comento generó un gran avance en materia del derecho de acceso a la información al considerar principios mínimos que deben tener las legislaciones de los estados para garantizar el derecho en comento.

## CAPITULO III. LEY DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

El desarrollo de este capítulo pretende generar un conocimiento integral de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, que como se refirió en el capítulo anterior es una segunda versión de la ley en esta entidad y se encuentra vigente a partir del 23 de septiembre de 2005, comenzando por conocer a quiénes obliga este marco normativo y sus disposiciones comunes; posteriormente repasar cómo se clasifica la información pública y su forma de darla a conocer. De manera muy puntual se analizará el procedimiento de acceso a la información que indica esta ley y el medio legal contemplado para resolver los conflictos que se presenten entre los solicitantes de la información y los sujetos obligados. Asimismo se resumirá cuál ha sido la experiencia documentada durante la vigencia de esta ley y su aplicación específica y de una manera esquemática, obtener cuales son las principales carencias detectadas durante su aplicación.

### 1. Sujetos obligados y disposiciones comunes de la ley.

La ley que se analiza inicia indicando que se trata de una Ley reglamentaria del artículo 4° de la Constitución Política del Estado en lo relativo a transparencia y derecho a la información pública en esta entidad, con lo que se puede constatar la jerarquía de esta ley como una ley reglamentaria de un derecho fundamental de las personas para conocer el proceso y toma de decisiones públicas así como para solicitar, acceder, consultar, recibir, difundir, reproducir y publicar la información en posesión de los sujetos obligados, mismos que quedaron definidos en el glosario de este trabajo de investigación, y que en resumen podemos encontrar a los 3 poderes, los organismos constitucionales autónomos, los ayuntamientos del estado, los organismos desconcentrados y descentralizados, partidos políticos y todos las

instituciones privadas que manejen recursos públicos. En sus primeros artículos es destacable el número 6, que indica que la transparencia y el derecho a la información pública tiene como principios rectores los siguientes:

- a) Máxima revelación.
- b) Publicación y divulgación oportuna y veraz de la información pública de carácter fundamental.
- c) Sencillez, formalidades mínimas y facilidad para el acceso a la información pública.
- d) Gratuidad de la información.
- e) Ámbito limitado de excepciones y justificación de las mismas.
- f) Apertura de los órganos públicos
- g) Celeridad y seguridad jurídica del procedimiento.

Vale la pena hacer un contraste con los principios internacionalmente reconocidos, los cuales se expusieron en el capítulo anterior y de la lectura de ellos se desprende preliminarmente que la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco cumple con estos atributos ya que el principio de máxima publicidad está considerado por el inciso a) indicado en líneas preliminares; la obligación de publicar está comprendida en el inciso b); el ámbito limitado de negativas de acceso encuentra su inclusión en el inciso e); el proceso de acceso a la información fácil y accesible a cualquier persona así como el recurso de apelación se encuadran en los incisos c) y g); lo que respecta a que las reuniones de los órganos públicos deben ser públicas lo encontramos en el inciso f) y finalmente lo relativo a los costos de reproducción accesibles los podemos considerar en el inciso d). De esta primera impresión se puede concluir que la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco es adecuada a los principios reconocidos en otras partes del mundo, por lo que es una legislación adecuada e integral con la tendencia de este tipo de normatividad a nivel mundial y durante los siguientes incisos del capítulo que nos

ocupa, se podrá apreciar si el espíritu de la misma es concordante con su aplicación en la vida cotidiana a partir de su vigencia que data del 23 de septiembre de 2005.

## 2. Clasificación y publicación de la información.

La ley en comento, como ya quedó resaltado en el punto anterior, nos indica en su artículo 8 que la información pública que obre en poder de los sujetos obligados se considerará de libre acceso, excepto la que se clasifique como reservada o confidencial en términos de este mismo ordenamiento, encontrando en este numeral 3 tipos de clasificación a la que se suma una más que refiere al inicio de su término que es la información fundamental. Por lo anterior para la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, la información pública se clasifica en fundamental, de libre acceso, reservada y confidencial y a continuación se invocarán de la misma normatividad los conceptos que corresponden a cada uno de ellos:

- Información Fundamental: aquella que debe ser publicada de manera permanente y actualizada conforme se requiera, sin que sea necesario que lo solicite persona alguna, a través de publicaciones, folletos, estrados, periódicos murales, boletines, página de internet o cualquier otro medio a su alcance.<sup>47</sup>
- Información de Libre Acceso: toda la información en poder de los sujetos obligados, excepto aquella clasificada como reservada por los Comités de Clasificación de Información Pública de los sujetos obligados y que encuadre en los supuestos de la causación de daño o perjuicio irreparable al Estado, por tratarse de información estratégica en materia

---

<sup>47</sup> Artículos 13, 20 y 21 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

de seguridad del Estado, seguridad pública o prevención del delito y aquella que provenga de procedimientos no concluidos.<sup>48</sup>

- **Información Reservada:** es la información que previo el análisis correspondiente, se determina que su revelación puede causar un daño o perjuicio irreparable al Estado, por atentar contra la seguridad del mismo, se trate de procedimientos no concluidos, averiguaciones previas y juicios y que su divulgación atente efectivamente el interés público, es decir que el daño o perjuicio que se produce con la revelación de la información es mayor que el interés público de conocer la misma.<sup>49</sup>
- **Información Confidencial:** Son los datos personales, que es la información concerniente a una persona física identificada o identificable y que revele su origen étnico o racial, sus características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva o familiar, el domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias, estados de salud y todas las que afecten a su intimidad o toda aquella que sea entregada por las personas físicas o jurídicas a los sujetos obligados y se haya indicado este carácter y toda aquella que requiera el consentimiento de las personas para su difusión.<sup>50</sup>

De la clasificación de la información que se ha plasmado y que se obtiene de la lectura de los artículos invocados de la ley, se puede apreciar que en concordancia con los principios internacionalmente reconocidos para las leyes de acceso a la información y de los propios rectores de la ley de Jalisco, la máxima publicidad o revelación, la obligación de publicar y divulgar información pública y el ámbito limitado de excepciones o negativas de acceso son cualidades de la información pública, están muy definidos e identificados y respecto al segundo atributo trataré de

---

<sup>48</sup> Artículo 8 y 23 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

<sup>49</sup> Artículos 22, 23 y 27 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

<sup>50</sup> Artículos 7 fracción II y 28 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

exponer un poco más a detalle en qué consiste esta información denominada como fundamental.

La información fundamental como quedó definida con anterioridad es aquella que debe estar permanentemente publicada y actualizarse periódicamente, por medios de fácil acceso y comprensión para las personas y se encuentra delimitada en los siguientes artículos:

"Artículo 13.- Los sujetos obligados, sin que sea necesario que lo solicite persona alguna, deberán publicar de manera permanente, según la naturaleza de la información, así como actualizarla conforme se requiera, la información fundamental que se enlista a continuación, por medios de fácil acceso y comprensión para los ciudadanos, tales como publicaciones, folletos, estrados, periódicos murales, boletines o cualquier otro medio a su alcance:

- I. El marco normativo aplicable que regule la existencia, atribuciones y funcionamiento del sujeto obligado;
- II. Su estructura orgánica, los datos principales de su organización y funcionamiento, así como las atribuciones y obligaciones de sus órganos internos;
- III. El informe anual de actividades;
- IV. El calendario y agenda de las sesiones de naturaleza no restringida, así como las minutas o actas de las mismas;
- V. Los gastos en materia de comunicación social;
- VI. Los viajes oficiales, su costo, itinerario, agenda y resultados;
- VII. Las cuentas públicas, así como los informes trimestrales de origen y aplicación de los recursos públicos;
- VIII. El directorio de sus servidores públicos, desde el Titular hasta el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IX. La remuneración mensual por puesto, incluyendo prestaciones, estímulos o compensaciones y cualquier otra percepción que en dinero o en especie reciban quienes laboran dentro de los sujetos obligados;
- X. Las convocatorias, criterios y demás información relativa al ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos, de conformidad con las disposiciones del servicio civil de carrera;
- XI. Los servicios que ofrecen, así como manuales o sistemas en que se precisan los trámites, requisitos y formatos utilizados para los mismos;
- XII. El inventario y las modificaciones de los bienes inmuebles y vehículos, indicando la persona quien tiene el resguardo de los últimos;
- XIII. Los convenios celebrados con instituciones públicas o privadas;
- XIV. Los programas operativos que lleven a cabo, así como las metas y objetivos de éstos;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. Las concesiones y autorizaciones estatales otorgadas, especificando sus titulares, concepto y vigencia;
- XVII. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, los balances generales y los estados financieros;
- XVIII. Los resultados de las auditorías practicadas y las aclaraciones que correspondan, en su caso;

- XIX. Los padrones de beneficiarios de programas sociales, así como el monto asignado a cada beneficiario;
- XX. El padrón de proveedores;
- XXI. Las convocatorias a concurso público o licitación para las obras públicas, concesiones, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como los resultados de aquellos, que contendrán por lo menos:
- a) La justificación técnica y financiera;
  - b) La identificación precisa del contrato;
  - c) El monto;
  - d) El nombre o razón social de la persona física o jurídica con quien se haya celebrado el contrato;
  - e) El plazo y demás condiciones de cumplimiento; y
  - f) Las modificaciones a las condiciones originales del contrato;
- XXII. Las contrataciones que se hayan celebrado en los términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
  - b) El monto;
  - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y
  - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XXIII. Las personas u organismos y los montos a quienes entreguen, por cualquier concepto, recursos públicos, así como los informes que los primeros les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;
- XIV. Los mecanismos de participación ciudadana de que se disponga;
- XXV. El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de las unidades de transparencia e información donde se recibirán las solicitudes de información;
- XXVI. La información necesaria que oriente al solicitante sobre el procedimiento detallado para tener acceso a la información pública del sujeto obligado; y
- XXVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o interés general, además de la que con base en la información estadística, responda a las necesidades más frecuentes de las personas.

Artículo 14.- Además de lo previsto en el artículo 13, el Poder Legislativo del Estado deberá dar a conocer:

- I. La agenda legislativa institucional;
- II. La lista de asistencia a las sesiones del Pleno, de las comisiones y comités legislativos;
- III. Las iniciativas de ley, decreto y acuerdo legislativo, así como el estado que guardan;
- IV. El sentido de votación de los diputados sobre las iniciativas de ley, decreto o acuerdo legislativo;
- V. El Diario de los Debates;
- VI. Las actas de las sesiones;
- VII. Las órdenes del día de las sesiones del pleno y de las comisiones y comités legislativos;
- VIII. Los montos asignados a los grupos parlamentarios y a las comisiones y comités legislativos, así como los criterios de asignación, conceptos y fechas de aplicación y beneficiarios; y
- IX. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos, declaratorias de juicio de procedencia penal y de responsabilidad administrativa.

Artículo 15.- Además de lo previsto en el artículo 13, el Poder Ejecutivo del Estado deberá dar a conocer:

- I. Las leyes, códigos y decretos que está obligado a promulgar;
- II. Las disposiciones que emita en uso de su facultad reglamentaria;
- III. El Plan Estatal de Desarrollo, así como los reportes de avance, en términos porcentuales, de la consecución de metas y resultados que se deriven del mismo;
- IV. Los planes y programas que se deriven de la aplicación de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios;
- V. Los montos asignados a cada una de las dependencias, fondos revolventes, viáticos y cualesquiera otros conceptos de ejercicio presupuestal que utilicen el Gobernador del Estado, los Secretarios y Subsecretarios de Despacho, Directores Generales, Directores de Área hasta Jefes de Departamento, así como el tiempo que dure su aplicación, los mecanismos de rendición de cuentas, de evaluación y los responsables del ejercicio de tales recursos presupuestales;
- VI. Las estadísticas e indicadores relativos a la procuración de justicia; y
- VII. Los datos estadísticos relativos al desempeño de las Junta Local y Especiales de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal de Arbitraje y Escalafón.

Artículo 16.- Además de lo previsto en el artículo 13, el Poder Judicial del Estado deberá dar a conocer:

- I. La jurisprudencia que se produzca en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial;
- II. Los expedientes judiciales y administrativos concluidos que estarán a disposición del público en el archivo judicial, salvo la información confidencial o reservada, en los términos de las disposiciones aplicables;
- III. Las listas de acuerdos y su reproducción electrónica en internet;
- IV. Los acuerdos y nombramientos del Consejo General del Poder Judicial;
- V. Los montos autorizados a sus dependencias;
- VI. Los montos recibidos por concepto de depósitos judiciales y fianzas, así como los nombres de quienes los reciben y salvaguarden; y
- VII. Los datos estadísticos relativos al desempeño de los tribunales y del Consejo General del Poder Judicial.

Artículo 17.- Además de lo previsto en el artículo 13, los Ayuntamientos deberán dar a conocer:

- I. El Plan Municipal de Desarrollo, así como los planes y programas operativos anuales que se deriven de éste y de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios;
- II. Las iniciativas de reglamento u otras disposiciones de carácter general;
- III. Las actas de las sesiones;
- IV. Las órdenes del día de las sesiones del pleno y de las comisiones;
- V. Los montos asignados a cada una de las dependencias, fondos revolventes, viáticos y cualesquiera otros conceptos de ejercicio presupuestal, que utilicen el Presidente Municipal, regidores, síndico y secretario del Ayuntamiento, hasta jefes de departamento, el tiempo que dure su aplicación, los mecanismos de rendición de cuentas, de evaluación y los responsables del ejercicio de tales recursos presupuestales;
- VI. Los ingresos municipales por concepto de participaciones estatales y federales, así como por la recaudación fiscal que se integre a la hacienda pública;
- VII. Las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando sus titulares, concepto y vigencia;
- VIII. Las estadísticas e indicadores de desempeño relativas a los servicios públicos que se prestan y a las dependencias municipales; y
- IX. El Reglamento orgánico y demás disposiciones reglamentarias.

Artículo 18.- Además de la información prevista en el artículo 13, los partidos políticos deberán dar a conocer.

I. El origen de los recursos públicos y privados que reciban;

II. Los gastos de las campañas constitucionales, así como aquellos de campañas internas de precandidatos a puestos de elección popular o dirigencia, siempre y cuando se utilicen recursos de origen público;

III. El gasto corriente;

IV. Los informes financieros que deban presentar ante el Consejo Electoral del Estado;

V. Sus estatutos, declaración de principios y demás documentos normativos;

VI. La estructura orgánica, nombramientos y funciones que realizan sus comités;

VII. Los nombres y funciones de quienes desempeñan un puesto de dirección;

VIII. La información contenida en los contratos que suscriban para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios, en los que se utilicen recursos del Estado;

IX. El inventario y modificaciones de los bienes inmuebles y los vehículos, indicando la persona que tiene el resguardo de los últimos, que se adquieran o hayan adquirido con recursos que deriven del financiamiento público del Estado; y

X. La información contenida en las minutas, acuerdos y actas de las reuniones que se lleven a cabo para determinar cualquier aplicación del financiamiento público que reciban del Estado."

La información descrita como fundamental que se encuentra indicada en los artículos que anteceden puede comprenderse de una mejor forma si se agrupa a través de rubros temáticos, los cuales pueden ser el financiero, regulatorio, el de toma de decisiones, relación con la sociedad y organización interna y cuya explicación consiste en:

- **Financiero:** información relativa a las finanzas de los sujetos obligados como lo son la cuenta pública, el ejercicio del gasto, las adquisiciones, contrataciones, gastos de viaje, pago de nómina, ingresos, padrones de beneficiarios.
- **Regulatorio:** comprende información sobre el marco normativo, convenios celebrados y concesiones y autorizaciones estatales, disposiciones emitidas en virtud de sus facultades y cualquier ordenamiento legal que rijan su actividad pública.

- **Toma de decisiones:** incluye el informe anual de actividades, el programa operativo anual y los informes obligatorios que deban remitir a otras instancias.
- **Organización interna:** comprende información relativa a la estructura orgánica, atribuciones, agenda de sesiones, minutas, actas, órdenes del día, inventarios, padrones de proveedores.
- **Relación con la sociedad:** los servicios públicos que prestan y la forma de obtener trámites, el directorio de su personal, los mecanismos de participación ciudadana, y la información sobre la unidad de transparencia y el procedimiento de acceso a la información.

Aunado a lo anterior, este tipo de información debe reunir las características de calidad, claridad, veracidad, oportunidad y confiabilidad y debe publicarse por los medios de fácil acceso y comprensión como ya se refirió en líneas anteriores, independientemente de que alguna disposición legal exija su publicación en medios oficiales.<sup>51</sup> En este apartado se puede percibir que la información fundamental esta regulada y tiene que ver con las prácticas de transparencia que deben mantenerse en los entes públicos, como se pudo apreciar en la generación de las leyes en el mundo en el capítulo anterior, es decir aquellas actividades que siguen los sujetos obligados para poner a disposición de cualquier persona la información pública que poseen relativa a sus finanzas, el proceso de la toma de decisiones, sus actividades cotidianas y toda aquella información relevante para mantener informada a la gente.

### 3. Procedimiento de acceso a la información pública.

Retomando la parte final del inciso que antecede y en general el capítulo en el que nos encontramos, la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco promueve y garantiza el derecho a la información en posesión de la autoridad, es

<sup>51</sup> Artículos 19 y 20 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

decir, permite conocer lo que sucede al interior de cualquier ente público o privado que administre recursos públicos, y por tanto debe considerarse de primera impresión, como una herramienta que crea las condiciones necesarias para facilitar la participación ciudadana, pues al tener información pública, mientras ésta sea veraz y oportuna, las personas estarán capacitadas para ejercer una crítica sustentada sobre el rumbo de las decisiones públicas y colaborar, junto con la autoridad, en su rectificación o mejoramiento en beneficio de la propia sociedad.

Ahora toca conocer a profundidad el procedimiento de acceso a la información previsto en la citada Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, y que en concordancia con los principios rectores de esta ley, está plasmado como un procedimiento ágil y sencillo que garantice el acceso a la información de cualquier persona de manera pronta, sin importar su nivel de estudios y sin necesidad de contratar un profesionista en derecho para que tramite la obtención de la información que le interese conocer; el procedimiento para tener acceso a información pública se sustenta esquemáticamente en los siguientes pasos y que una vez integrados se procederá a generar las valoraciones pertinentes que nos indiquen en concordancia con la práctica de dicha ley si es efectivamente garantizado por el Estado el derecho que tutela y poder detectar carencias:

#### **PASO 1. SOLICITUD DE INFORMACIÓN.**

El artículo 62 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco establece que toda solicitud de información debe realizarse mediante escrito libre o en los formatos predeterminados que proporcionen las propias entidades públicas o sujetos obligados por la ley a través de las oficinas denominadas Unidades de Transparencia e Información, mismas que son el enlace entre la persona que pide la información y las áreas que conforman la dependencia; este es el primer requisito que debe cumplirse para una solicitud de información y consiste en un escrito que debe redactarse de manera respetuosa y contener un nombre, señalar un domicilio o

correo electrónico en el cual pueda recibir cualquier comunicado o notificación respecto al estado que guarda el trámite de su solicitud de información e indicar los elementos necesario para identificar la información que está buscando conocer y el formato de reproducción de la información en algún medio físico o electrónico.

Como se puede apreciar y en concordancia a lo que dispone la propia ley de la materia en su artículo 6 fracción III que ya se habían mencionado anteriormente, uno de los principios de la transparencia y el derecho a la información pública se rige por la sencillez, formalidades mínimas y facilidad para el acceso a la información pública, la elaboración de la solicitud de acceso a la información y los requisitos que deben cumplirse son sencillos y fáciles de cumplir y no es necesario ser una persona docta o preparada en la ciencia del derecho para tener acceso a la información pública y allegarse de los beneficios que esto conlleva. En concordancia con lo anterior también la ley indica que aquellos sujetos obligados que tengan la infraestructura necesaria implementarán sistemas informáticos para recibir solicitudes vía electrónica a través de los cuales se garantice el seguimiento a las solicitudes, generación de comprobantes de recepción de la solicitud e incluso entregar la información solicitada cuando sea posible hacerlo por este medio.

También se prevé que por alguna causa o impedimento, la persona no pueda realizar por sí misma la solicitud por escrito, el encargado de la Unidad de Transparencia e Información de la dependencia o entidad correspondiente, recibirá la solicitud de manera verbal, elaborará la solicitud por escrito y entregará el correspondiente acuse de recibo.

Una de las ventajas que tiene esta ley es que prohíbe a los sujetos obligados exigir que los solicitantes de la información se identifiquen, brinden información confidencial o se pidan datos o requisitos extraordinarios a los referidos en el artículo 62 de la propia ley que tengan como fin el indagar sobre las motivaciones, fundamentos o interés jurídico para pedir la información o el uso que se le dará a la misma, ya que si por principio toda la información que se genera con recursos

públicos es pública significa que cualquiera puede conocerla y como garantía de este derecho la autoridad o sujeto obligado no debe de verificar quién la solicita o el fin con el que lo hace.

Continuando con el procedimiento una vez presentada la solicitud de información ante la unidad de transparencia e información del sujeto obligado, ésta debe de entregar al solicitante un comprobante o acuse de recibido de la misma, ya que la fecha de recepción es indispensable para el término que tienen los sujetos obligados para entregar la información y además porque puede recoger la misma cualquier persona que lleve consigo este acuse en original; para el caso de que la solicitud fuere presentada por vía electrónica como ya se había señalado anteriormente los sistemas de recepción en esta modalidad deben garantizar la emisión de un comprobante electrónico que servirá para los efectos indicados en este párrafo.

## PASO 2.- TRÁMITE DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN.

El sujeto obligado, al recibir la solicitud de información, verificará que contenga los requisitos señalados en el artículo 62 mismos que ya se especificaron en el paso anterior y en caso de no cumplir con alguno de éstos, debe advertir y requerir al solicitante para que los complete, debiendo brindársele la asesoría necesaria para ello, ya que en caso de no solventarse la omisión, el sujeto obligado puede rechazarla y no dar trámite alguno a la misma.

Para aquellos casos en que la solicitud fuere presentada en otra oficina o dependencia de los sujetos obligados que no fuere la unidad de transparencia e información pública, la oficina receptora tiene la obligación de remitirla a más tardar en 2 días hábiles a la unidad de transparencia correspondiente y notificarle personalmente al solicitante de esta situación con la finalidad de que esté enterado que a partir de la fecha en la que la unidad competente reciba su solicitud, comienza

a correr el término para darle respuesta y quién será la oficina que llevará a cabo el trámite respectivo.

Una vez que las unidades de transparencia e información pública reciben cualquier solicitud de información, tienen un plazo de 5 cinco días hábiles para resolverlas y por una sola ocasión se puede fijar un plazo adicional de 5 cinco días hábiles para dar respuesta a las mismas, siempre y cuando el sujeto obligado tenga necesidad indispensable para prorrogar el término inicial, atendiendo a la naturaleza o volumen de la información o las condiciones donde esta se encuentra, pero en este caso debe notificarse personalmente de la extensión del plazo al solicitante de la información.

Existe una causa de excepción para los plazos anteriormente referidos y es en aquellos casos en que la información solicitada sea relativa a expedientes médicos o datos de la salud del solicitante, ya que tratándose de este tipo de información el plazo para resolver la solicitud es de 3 tres días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.

Es importante resaltar que el procedimiento para tener acceso a información pública en materia de expedientes médicos o relativa a la salud de quienes piden la información tiene un plazo más expedito para su resolución y entrega, toda vez que es un factor de vital importancia y que puede generar un perjuicio a la condición de salud de la personas o en su caso el no tenerla de manera oportuna impide tomar decisiones para tratar alguna enfermedad o padecimiento que tenga el interesado.

Cada entidad pública o sujeto obligado tiene la facultad de reglamentar los procedimientos que seguirán en cada una de ellas para atender las solicitudes de información que les presenten las personas así como la forma en que publicarán su información, quedando terminantemente prohibido que esos reglamentos contradigan a la ley o limiten la aplicación de sus disposiciones en perjuicio de las personas, tal como lo establece el artículo 9 de la propia Ley de Transparencia e Información

Pública; también los sujetos obligados deben establecer los mecanismos que les permitan digitalizar la información pública presente y establecer programas para llevar a cabo esta misma acción con toda la información pública anterior que tengan bajo su resguardo.

### PASO 3.- RESOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Al momento de responder las solicitudes de información, los sujetos obligados pueden de acuerdo a la ley de la materia:

**a).- Entregar la información**, al tratarse de aquella información catalogada como de libre acceso o la denominada como información fundamental, siempre que dicha información se encuentre en los archivos del sujeto obligado y para aquella información fundamental que no esta procesada, ésta debe de generarse y entregarse de inmediato.

Si la información se encuentra disponible en algún medio impreso (libros, compendios, trípticos, archivos públicos, formatos electrónicos), debe informarse al solicitante la fuente, lugar y forma de consulta, reproducción o adquisición de la información. Aún cuando la información ya se encuentre disponible, si el solicitante la requiere en un formato especial (copias simples, copias certificadas, discos compactos, etc.), debe otorgarse, siempre y cuando el sujeto obligado tenga la posibilidad de generarla en dicho formato.

En este supuesto el acceso a la información es gratuito; sin embargo, los materiales o elementos técnicos (discos compactos, papel especial, etc.), así como las copias simples o certificadas, tendrán un costo para el solicitante, el cual será determinado de acuerdo a los ordenamientos especiales o a su valor en el mercado.

La información será entregada a quién presente la copia de la solicitud o el recibo sellado por la unidad de transparencia, ya que es el único requisito que

prescribe la ley para entregar la información, quedando prohibido pedir un requisito adicional al respecto, es decir no puede obligarse a la persona a identificarse con motivo de este procedimiento.

En caso de no contar con el recibo o la copia, el solicitante dará su nombre y los datos que permitan identificar la información. Al entregarse la información el solicitante deberá firmar acuse de recibo de la misma.

Las unidades de transparencia deberán conservar la información que de respuesta a la solicitud, por un plazo de 10 días hábiles; en caso de no ser recogida en dicho plazo el sujeto obligado queda eximido de responsabilidad.

**b).- Negar el acceso o entrega de la información** solicitada siempre y cuando se trate de las siguientes causas:

- Cuando la información la tenga el sujeto obligado pero se encuentre clasificada como reservada o confidencial.
- Cuando la información no sea ni deba ser generada por el sujeto obligado al que se le solicita la información, es decir que sea competencia de alguna otra entidad pública el generar y conservar dicha información, para lo cual debe de orientarse al solicitante para que pueda obtenerla en la oficina que corresponda.
- Cuando la información debiendo ser generada por el sujeto obligado, no la tenga en virtud de que se trata de hechos futuros o acciones que todavía no se realizan o en su caso se haya extraviado por una causa ajena.

En todos los casos de negativa al acceso o entrega de información, los sujetos obligados deben emitir un dictamen fundado y motivado, en el que justifiquen tal negativa, es decir un documento mediante el cual se expliquen las causas de hecho y los fundamentos legales por los cuales no pueda entregarse dicha información, debiendo además de notificar personalmente al solicitante de la información así

como al Instituto de Transparencia e Información Pública esta resolución, tal como lo disponen los artículos 71, 77, 83 fracción VIII y 89 de la Ley de Transparencia e Información Pública.

**c).- Entregar la información de manera incompleta,** proporcionando parte de la información y el resto, negándolo ya sea por ser considerada como reservada o confidencial o porque la misma sea inexistente, que para este caso, tendrá que fundar y motivar el porqué.

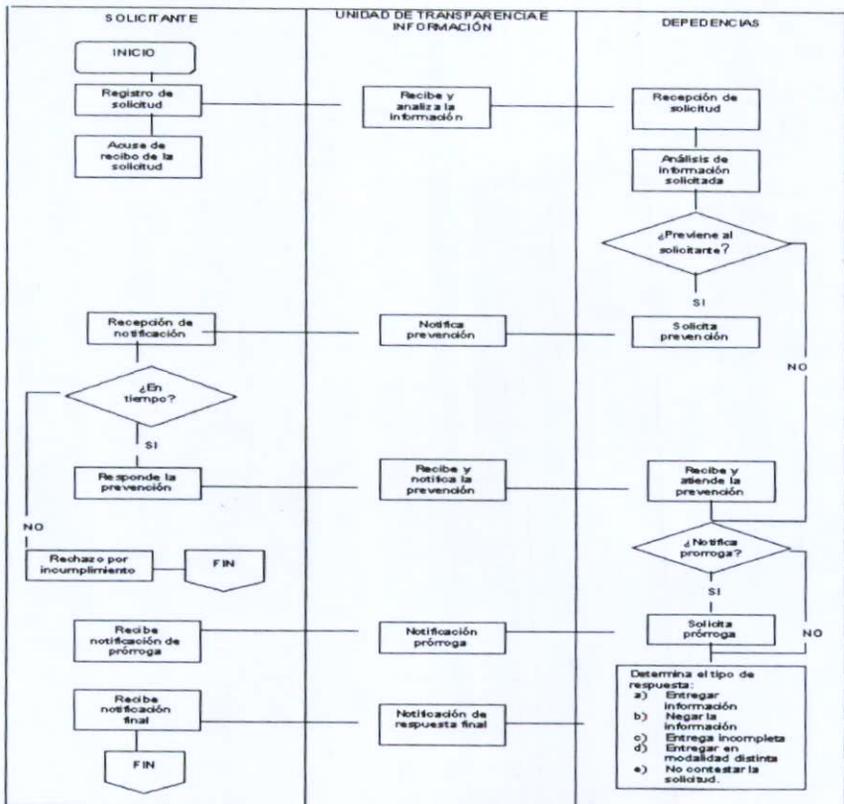
**d).- Entregar la información en la modalidad distinta a la señalada,** es decir, que el solicitante haya solicitado la reproducción de la información en algún formato en específico como pudiera ser: copias simples, copias certificadas, disco compacto, digitalizada, entre otros y el sujeto obligado al momento de proporcionar la respuesta la otorgue en un formato distinto al solicitado. Asimismo, pudiese ser que el sujeto obligado cobre al solicitante un precio distinto al estipulado en las leyes de ingresos correspondientes o al del mercado, según corresponda.

**e).- No contestar una solicitud de acceso a la información,** en el plazo normal o adicional previsto por la Ley, lo que tiene como consecuencia que ésta se entenderá resuelta en sentido positivo, para los efectos legales que procedan, es decir, ante la falta de respuesta por disposición de la ley se deberá entregar la información que se solicitó; esta figura jurídica podría entenderse como una sanción al silencio administrativo y es denominada en el derecho administrativo como afirmativa ficta.

Ante la falta de respuesta de una solicitud, deberá entregarse forzosamente la información requerida por el solicitante, sin importar que dicha información se encuentre clasificada como reservada o confidencial o que algún ordenamiento legal prohíba su difusión, siendo responsable el servidor público que debía atender la solicitud de información, de las consecuencias legales que ello implique así como de las posibles sanciones que se generen.

Ahora que ha quedado plasmado la forma procedimiento y conclusión del trámite de una solicitud de información es necesario conocer qué sigue si el solicitante de la información tiene alguna queja en contra del tratamiento o de la información que le fue entregada, para lo cual la ley que se analiza tiene un recurso legal.

Al respecto de estos tres primeros pasos, para una mayor ilustración se muestra el siguiente flujograma:



#### 4. Recurso de revisión y sanciones.

Si la respuesta del sujeto obligado a la solicitud de información consiste en negar el acceso a información pública, brinda una respuesta incompleta o incomprensible, proporciona la información de manera incompleta o simplemente ignora su petición, el solicitante de la información tiene derecho a presentar un medio de defensa denominado recurso de revisión ante el Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública el cual está regulado por el capítulo IX de la Ley de la materia y procede en cualquiera de los siguientes supuestos tal como lo indica su artículo 93:

- I. Negativa al acceso, consulta o entrega de la información pública;
- II. Inexistencia de la información solicitada;
- III. Entrega de información incompleta, errónea o falsa;
- IV. Clasificación de información como reservada o confidencial;
- V. Negativa a entregar información confidencial o a efectuar las modificaciones solicitadas a la misma, o entrega de ésta en formato incomprensible;
- VI. Inconformidad con el costo o modalidad de entrega de la información; y
- VII. Falta de resolución en los plazos legales."

Este medio de defensa fue plasmado en la Ley de una manera muy sencilla tal como el trámite de solicitudes de información, es decir que no requiere que las personas que vayan a ejercerlo necesiten contratar un especialista en derecho o deban tener una instrucción académica específica para poder comprenderlo e iniciarlo, ya que la formalidad para presentarlo es mediante escrito dirigido al Instituto de Transparencia e Información Pública, en el cual se indique el nombre de la persona que interpone el recurso, un domicilio o correo electrónico donde quiera recibir notificaciones, los motivos de inconformidad de la atención a la solicitud de información por parte del sujeto obligado y como requisito fundamental es anexar el acuse de recibo de la solicitud de información en original y el documento original o fotocopia de la respuesta brindada por el sujeto obligado. Asimismo puede agregar las pruebas que considere que confirman la veracidad de sus argumentos de inconformidad<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> En caso de que haya deficiencias en el escrito de interposición del recurso de revisión, el Instituto en suplencia de la queja, las subsanará.

Una vez que el Instituto recibe el recurso de revisión, se turna a la Secretaría Ejecutiva<sup>53</sup>, para su asignación de expediente y cuenta al Consejo en sesión ordinaria para acordar su admisión o desechamiento, una vez que se analizaron los elementos para su procedencia.

Ahora bien, una vez que el Consejo admite un recurso a trámite se requiere a la entidad pública o privada que sea señalada como responsable por la persona que solicita información, que rinda un informe dentro de los dos días hábiles siguientes, en el que manifieste los argumentos, pruebas o cualquier otro elemento que justifique que su actuar se generó apegado a la normatividad aplicable y para el caso de haber negado información, compruebe que ésta fue reservada de conformidad a los procedimientos establecidos en la ley y señale con precisión los argumentos y valoraciones que sustentan la reserva y también acreditar con algún hecho tangible que la información atente efectivamente contra el interés público protegido en la ley y finalmente cuál es el daño público que se produce con la revelación de la información, que sea superior al beneficio de conocerla.

Recibido por el Instituto el informe antes señalado, se procede al análisis y proyecto de resolución del recurso de revisión, de lo contrario se resolverá con los elementos que se contengan.

Teniendo todos los elementos necesarios para pasar al estudio de fondo del asunto como son: el escrito de interposición del recurso de revisión, las pruebas presentadas por el recurrente, entre estas, el original del acuse de recibo de la solicitud de información, el informe rendido por el sujeto obligado y las pruebas exhibidas por este, se procede en un primer término a analizar de fondo y

---

Es importante señalar que aquí no me refiero a los requisitos esenciales que la Ley contempla para su admisión en el artículo 95.

<sup>53</sup> Artículo 38 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco.- El Consejo nombrará un Secretario Ejecutivo, el cual tendrá las atribuciones que señale su reglamento interior.

desglosadamente la información en cuestión, es decir, analizando si cada punto petitorio es información de la que la Ley clasifica como información pública fundamental, de libre acceso<sup>54</sup>, información confidencial o reservada.

Para el caso de que la información recaiga en alguno de los supuestos que contempla el artículo 28 de la Ley<sup>55</sup>, se entenderá como información confidencial y se hará mención de nueva cuenta al sujeto obligado (si es que este ya lo había percibido) de que la información no deberá ser proporcionada al solicitante y deberá permanecer en custodia.

Cuando la información de que se trate sea información reservada, o lo que es lo mismo, encuadre en alguno de los siguientes supuestos:

I. Aquella cuya revelación puede causar un daño o perjuicio irreparable al Estado, por tratarse de información estratégica en materia de seguridad del Estado, seguridad pública o prevención del delito;

II. La que establezca la obligación legal de mantenerla en reserva, por ser información que fue recibida por el sujeto obligado de que se trate en virtud de su custodia, y cuya revelación perjudique o lesione los intereses generales o particulares, por cuanto quién acceda a ella de manera previa, pudiera obtener un beneficio indebido e ilegítimo;

III. La generada por la realización de un trámite administrativo, que por el estado procedimental que guarda, se requiere mantener en reserva hasta la finalización del mismo;

IV. La referida a servidores públicos que laboren o hayan laborado en áreas estratégicas como seguridad pública, procuración e impartición de justicia o servicios de información, cuyo conocimiento general pudiera poner en peligro la integridad física de alguna persona o servidor público, con excepción de la información relativa a la remuneración de dichos servidores públicos;

V. Las averiguaciones previas;

<sup>54</sup> Toda la que obre en poder de los sujetos obligados y que no entre dentro de la clasificación de reservada y confidencial, pero que tampoco es información de la que la Ley obliga a tener publicada, es decir, la fundamental.

<sup>55</sup> Se entenderá por información confidencial:

- a) Los datos personales;
- b) La información que requiera el consentimiento de las personas físicas o jurídicas para su difusión, distribución o comercialización de acuerdo a las disposiciones legales;
- c) La entregada a los sujetos obligados con tal carácter por las personas físicas o jurídicas, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:
  - i. Que hayan señalado en cuáles documentos o soporte de cualquier tipo se contiene la información respecto de la cual se solicita la confidencialidad; y
  - ii. Que no se lesionen derechos de terceros o se contravengan disposiciones de orden público.

VI. Los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no se haya dictado la resolución definitiva, en cuyo caso, no deberán publicarse la información confidencial de los comparecientes; y

VII. Los procedimientos judiciales o de jurisdicción voluntaria, en tanto no haya causado estado la sentencia, en cuyo caso, no deberán publicarse la información confidencial de los comparecientes.<sup>56</sup>

Se deberá analizar cuidadosamente si la misma fue correctamente clasificada por el sujeto obligado, mediante un Comité de Clasificación<sup>57</sup>, el cual se compondrá de conformidad a los términos que señala la Ley para tales efectos, si la clasificación se encuentra debidamente fundada y motivada y si dicha clasificación, por considerarse una negativa, fue notificada al Instituto<sup>58</sup>.

Asimismo, tal y como se señala en el párrafo que antecede todas los recursos de revisión que procedan de negativas ya sea por ser información inexistente, reservada, confidencial, por ser información de la que dicho sujeto obligado no genera, entre otras, al momento de resolver el Proyectista encargado de la resolución, deberá siempre tomar en cuenta que dichas negativas estén enteradas al Instituto, ya que de lo contrario, el sujeto obligado estaría incumpliendo a las disposiciones que la Ley señala en el artículo 89<sup>59</sup> y por tal deberá ser turnado el caso al Consejo para la propuesta de sanción.

<sup>56</sup> Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, artículo 23.

<sup>57</sup> Estará integrado por:

- a) El titular de cada una de las entidades que, de acuerdo a la normatividad aplicable, conforman la estructura orgánica de los sujetos obligados, o un representante con nivel mínimo de Director General o su equivalente;
- b) El Titular de la unidad de transparencia e información;
- c) Un secretario técnico que será designado por el titular de cada una de las entidades; y
- d) El titular de la contraloría interna u órgano de control de la entidad, en caso de que lo hubiere.

Se exceptúan de esta regla:

1. El Congreso del Estado, donde las atribuciones del Comité serán efectuadas por el Secretario General;
2. Los municipios con menos de quince regidores, en los cuales las atribuciones del Comité serán ejercidas por el Secretario del Ayuntamiento; y
3. Los partidos políticos, en los cuales las atribuciones del Comité serán realizadas por el presidente o quien ocupe el puesto de más alta responsabilidad en su órgano estatal.

<sup>58</sup> Es importante señalar aquí que en caso de que el sujeto obligado no hubiera hecho una clasificación de la información y esta debió haber sido llevada a cabo de igual manera, no se hizo correctamente, el Consejo en uso de las atribuciones que le confiere la fracción XI del artículo 46 de la Ley, podrá clasificar correctamente la información.

<sup>59</sup> Cuando el sujeto obligado rechace una solicitud de información, el sujeto obligado deberá remitir al Instituto dentro del plazo de un día hábil siguiente de que lo notifique al solicitante, copia de la solicitud rechazada y del acuerdo, así como un informe en el que se justifique su negativa.

Una vez analizada la información en cuestión, minuciosamente, así como la injerencia del sujeto obligado en la misma, se debe realizar un análisis de los argumentos manifestados por las partes, en armonía con las pruebas presentadas por cada uno, para estar en posibilidades de determinar el sentido de la resolución.

Una vez llevado a cabo todo el paso anterior, el proyecto de resolución es presentado en la siguiente sesión ordinaria para votación por parte de cada uno de los Consejeros que asistan a la misma y por ende si la mayoría favorece el sentido propuesto se asienta en el acta respectiva, caso contrario deberá cambiarse la resolución a lo que la mayoría de los Consejeros presentes decidan para el asunto planteado terminando así con esta etapa la intervención del Consejo en la resolución de los recursos de revisión o aquellas revisiones de las negativas que decidan conocer de oficio.

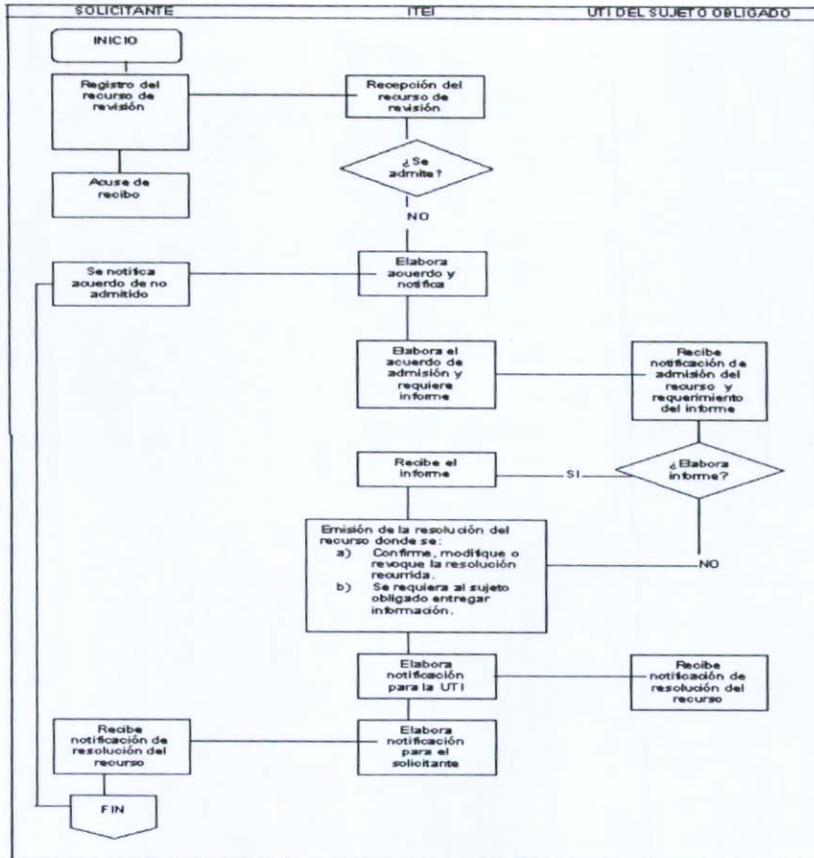
Las resoluciones de los Consejeros, podrán en su caso:

- I. Confirmar, modificar o revocar la resolución recurrida; o
- II. Requerir a los sujetos obligados para que entreguen la información, en la forma, plazo y término señalados en la resolución<sup>60</sup>.

Así, una vez resuelto el recurso de revisión, se procede a notificar a las partes y esperar y vigilar el cumplimiento del sujeto obligado, así como la conformidad del recurrente con la información proporcionada, tal y como se muestra en el siguiente diagrama:

---

<sup>60</sup> Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, artículo 99.



## 5. Su aplicación desde la entrada en vigor.

El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco ha venido documentando de manera sistemática la forma en que los diferentes sujetos obligados han atendido las solicitudes de información desde el 23 de septiembre de 2005, fecha en que entra en vigor la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado Jalisco<sup>61</sup>, así como el ejercicio de facultades que ha tenido que iniciar éste

<sup>61</sup> Y con ella entra también en funciones el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

órgano constitucional en razón de la competencia que tiene para garantizar el derecho de acceso a la información pública que tiene cualquier persona, a través del recurso de revisión o cuando de oficio hubiere decidido conocer de las negativas emitidas por los sujetos obligados, lo cual nos brinda una base para conocer la aplicación que ha tenido el citado ordenamiento en el Estado de Jalisco.

Comenzaremos por analizar los datos obtenidos por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco y dados a conocer en su informe anual de actividades correspondiente del 23 de septiembre de 2005 al 22 de septiembre de 2006, relativos al número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante sujetos obligados y sus resultados dentro de los tiempos de respuesta establecidos en la ley, tal como fueron publicados en el documento emitido con motivo de ese informe y que a continuación se transcriben:

	RECIBIDAS	AFIRMATIVAS	NEGATIVAS	FUNDAMENTAL	RESERVADA	CONFIDENCIAL	INFORMES
<i>Legislativo</i>	175	169	6	98	2	2	7
<i>Ejecutivo</i>	2847	2711	56	2663	23	29	68
<i>Judicial</i>	40	31	3	31	1	0	22
<i>Ayuntamientos</i>	289	190	3	201	24	13	5
<i>Partidos Políticos</i>	10	9	0	9	0	1	6
<i>Organismos Autónomos</i>	121	109	7	110	1	1	0
<i>Otros con Recursos Públicos</i>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>3482</b>	<b>3219</b>	<b>75</b>	<b>3112</b>	<b>51</b>	<b>46</b>	<b>108</b>

Fuente: Primer Informe de Actividades, Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, Jalisco, 26 de septiembre de 2006.

Mi primer comentario respecto del número total de solicitudes que fueron tramitadas ante las distintas dependencias públicas, que como lo menciona el informe fue de 3,482 solicitudes durante el primer año de aplicación de la Ley<sup>62</sup> y comparándolo con el número de días laborales de las entidades públicas que fueron

<sup>62</sup> Información obtenida de los informes bimestrales que los sujetos obligados, tienen que remitir al Instituto periódicamente con base en el artículo 46 fracción XXI y el artículo 50 de la Ley.

aproximadamente 260, ya que sus oficinas trabajan de lunes a viernes, tenemos que se presentaron en promedio 13.4 solicitudes de información al día, lo que indica que hubo una participación considerable de personas que ejercieron su derecho de acceso a la información pública durante este periodo.

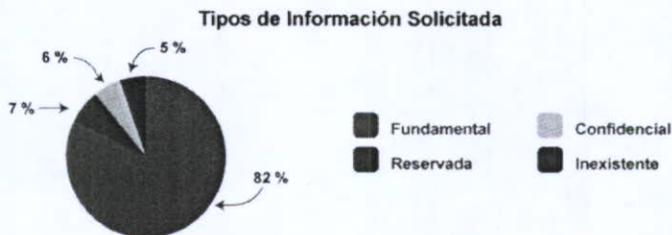
En segundo término se aprecia que del total de las 3,482 solicitudes de información tramitadas, se respondieron en sentido afirmativo de entregar la información por parte de los sujetos obligados 3,219, lo que equivale a un 92.44% del universo total de trámites de este tipo llevados a cabo en el primer año de vigencia de la ley, con lo que se puede afirmar que en su mayoría las dependencias y entidades públicas estuvieron entregando información bajo el marco legal de la materia.

Finalmente otro dato que destaca es que la mayor parte de las solicitudes de información versaban sobre información fundamental que como dispone la propia ley es aquella que se refiere al marco normativo aplicable que regula la existencia, atribuciones y funcionamiento de los sujetos obligados, su estructura orgánica, los datos principales de su organización y funcionamiento, las atribuciones y obligaciones de sus órganos internos, sus informes de actividades, la agenda de las sesiones y las actas levantadas con motivo de las mismas, el directorio de sus servidores públicos, las remuneraciones de sus servidores públicos, los criterios de ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos, los servicios que ofrecen en ejercicio de sus funciones, trámites y requisitos, inventarios patrimoniales, convenios que tienen suscritos, sus programas operativos, el presupuesto que manejan y la ejecución de los mismos, los padrones de proveedores, las convocatorias o concursos de adquisición de servicios y ejecución de obras públicas, los mecanismos de participación ciudadana y en general los procedimientos de acceso a la información pública establecidos en cada sujeto obligado, lo que lleva a concluir que las personas a partir del ejercicio de este derecho se interesan cada día en conocer el trabajo que realizan las dependencias y entidades públicas con el ejercicio de los recursos que se obtienen a través del pago de impuestos, aunque

algunos sujetos obligados no entregaron en su totalidad todo lo que les fue solicitado y por ende tuvieron que interponerse recursos de revisión ante el Consejo del Instituto.

Siguiendo con el análisis de las solicitudes de información, en el segundo informe de actividades del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco que contiene los datos de las solicitudes de información en el periodo de septiembre de 2006 a julio de 2007, se aprecia lo siguiente<sup>63</sup>:

Sujeto obligado	Afirmativa	Negativa	Respuesta Parcial	Total
Poder Ejecutivo	1,106	180	4	1,290
Poder Legislativo	175	47	0	222
Poder Judicial	195	69	8	272
Municipios	306	86	0	392
Organismos Públicos				
Descentralizados	38	12	8	58
Organismos Autónomos	160	28	6	194
<b>Total</b>	<b>1,980</b>	<b>422</b>	<b>26</b>	<b>2,428</b>



<sup>63</sup> [http://www.itei.org.mx/v2/documentos/fraccion3/2do\\_informe\\_anual\\_actividades.pdf](http://www.itei.org.mx/v2/documentos/fraccion3/2do_informe_anual_actividades.pdf) Página consultada el 15 de diciembre de 2007.

En este segundo año de aplicación de la ley, que en estricto sentido son 11 meses en comparación con el primer informe, tenemos que se tramitaron 2,428 solicitudes de información, en concordancia con la operación aritmética indicada en párrafos anteriores, el promedio de solicitudes por día hábil asciende a 11.03 solicitudes por día, con lo que contrastándolo con el primer año bajo casi 2 solicitudes por día, pero la participación y el interés por conocer información pública sigue siendo contundente. Ahora bien del total de solicitudes de información, 1,980 fueron respondidas en sentido afirmativo y 26 tienen afirmativa parcial contra 422 en las que fue negada la información, por lo que resulta que el 82.61% del total de solicitudes tuvieron como resultado el que la gente recibiera información pública, aunque podemos ver una disminución de 9.83% contra el resultado del primer año de aplicación de la Ley, sigue teniendo un porcentaje alto los tipos de respuestas afirmativas.

Finalmente en la segunda gráfica inserta con anterioridad queda de manifiesto que el 82% de la información solicitada se cataloga como información fundamental, lo que viene a reforzar la conclusión preliminar expuesta en relación al primer informe de actividades del ITEI, consistente en que la gente se interesa por conocer el trabajo de los sujetos obligados y la manera en la que ejercen los recursos públicos asignados.

Ahora bien, es importante señalar que en la aplicación de esta ley y de acuerdo al propio texto de su capítulo XII, se han propuesto por el Consejo del Instituto, diversas sanciones administrativas y denuncias penales en contra de servidores públicos de algunos sujetos obligados, por haberse infringido las disposiciones de esta norma, indicando en primer término cuáles son las conductas que son sancionables, tal como se describe a continuación:

Artículo 102.- Serán causas de responsabilidad administrativa, civil o penal, según corresponda, de los servidores públicos que laboren para los sujetos obligados, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información pública que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
  - II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
  - III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
  - IV. No remitir al Instituto las negativas a las solicitudes de información;
  - V. Clasificar como reservada, de manera dolosa, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley;
- La sanción procederá posterior a la verificación y señalamiento de criterios de clasificación por parte del Instituto y del comité respectivo;
- VI. Difundir de manera verbal o entregar, por cualquier medio, información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
  - VII. Entregar intencionalmente información incompleta, errónea o falsa;
  - VIII. Difundir, distribuir o comercializar, contrario a lo previsto por la ley, información confidencial; y
  - IX. Incumplir las resoluciones del Instituto relativas a los recursos de revisión y a la apertura de sesiones, conforme a la ley.

Artículo 103.- La responsabilidad a que se refiere este capítulo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, el Código Civil para el Estado de Jalisco y el Código Penal para el Estado de Jalisco.

Artículo 104.- Será sancionado con suspensión temporal del cargo y multa de hasta doscientos días de salario mínimo el servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en las fracciones I, II, V y VIII del artículo 102.

Artículo 105.- Será sancionado con amonestación pública y multa de hasta cien días de salario mínimo el servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en las fracciones III, IV y VII del artículo 102.

Artículo 106.- La reincidencia en la infracción de esta ley será considerada como causal de cese del funcionario público.

Artículo 107.- El servidor público que no cumpla en tiempo las resoluciones Instituto será sancionado con amonestación pública y multa por el importe de cincuenta días de salario mínimo.

Artículo 108.- El incumplimiento a las resoluciones del Instituto se equiparará al delito de abuso de autoridad, en los términos del Código Penal para el Estado de Jalisco.

Artículo 109.- Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

Como quedará descrito en el capítulo IV del presente trabajo, donde se señalarán las facultades expresas del Consejo del Instituto, encontramos que les

corresponde hacer del conocimiento de los sujetos obligados las infracciones a las disposiciones de la ley y proponer la sanción aplicable a la cual deberán darle un seguimiento puntual hasta su determinación y aplicación formal de conformidad a la normatividad propia de cada entidad pública, resaltándose que desde el inicio de la vigencia de la ley y hasta el mes de septiembre de 2007, el Consejo del ITEI ha generado 35 señalamientos por incumplimiento a diversos dispositivos de la ley, mismos que han sido definidos en las resoluciones de los recursos de revisión, de los cuales 28 corresponden a amonestación pública y multa y 7 denuncias penales por incumplimiento a las resoluciones de entrega de información.

Al relacionar el dato que contiene el número de recursos de revisión resueltos a favor de los solicitantes en los cuales el Consejo del ITEI ordenó a los sujetos obligados entregar la información (506), con el número de señalamientos emitidos por el Consejo del ITEI al haberse generado incumplimiento a las resoluciones que ordenaban la entrega de información (7), se puede apreciar que éste último indicador equivale al 1.38% con lo que se aprecia que existe aunque sea en una proporción reducida, un porcentaje de sujetos obligados que incumplen la ley y violentan el derecho de acceso a la información de las personas, lo cual debe cambiar toda vez que este derecho es un derecho fundamental de las personas y no existe justificación para que sea vulnerado.

Resulta importante destacar que respecto a las propuestas de sanción, según está documentado por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, solo en tres de estos casos el sujeto obligado sancionó al funcionario público responsable, con lo que resulta evidente que falta precisar un procedimiento efectivo en el cumplimiento de estas propuestas.

Bajo esta óptica y además, según expertos en este tema como Alonso Lujambio, Ricardo Becerra, Sergio López Ayllón, Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba Leal, la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco es una de las mejores leyes del país en la materia, ya que según el *Estudio*

*Comparativo de Leyes de Acceso a la Información*<sup>64</sup> publicado por el IFAI en 2005 y el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales<sup>65</sup>, esta ley a nivel nacional, es la que contempla mayor número de atribuciones necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública consistentes en establecer un procedimiento definido para la obtención de información, clasificar información, desclasificar información, expedir normas para clasificar y/o desclasificar información, acceso permanente a la información reservada y confidencial del órgano encargado de hacer cumplir la ley, emitir normas sobre manejo de archivos, formular recomendaciones sobre el cumplimiento de la Ley, ordenar a sujetos obligados entreguen información y sancionar a sujetos obligados.

Se puede resumir que estas atribuciones que contempla el marco normativo del Estado de Jalisco y que conllevan a calificarla con ese grado, es precisamente que el cumplimiento de la misma está encomendado a un órgano constitucional autónomo, es decir ajeno a los Poderes del Estado y sus Ayuntamientos, que las resoluciones de este órgano para ordenar la entrega de información son vinculatorias, definitivas e inatacables, y que esta normatividad cuenta con un esquema de sanciones para aquellos funcionarios que se empeñen en transgredirla y por ende que las personas que solicitan la información no la obtengan.

## 6. Principales carencias.

La transparencia representa varios retos en nuestro Estado, principalmente lo que vale destacar es que hasta la entrada en vigor de la primera ley en el año 2002, no existía la cultura de la transparencia ni del acceso a la información pública, es decir antes de esa fecha difícilmente las entidades públicas manejaban los gobiernos de tal forma en que las personas pudieran conocer de manera puntual y precisa en qué se utilizaban los recursos públicos, cómo se conformaban las instituciones, las bases

<sup>64</sup> Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública. México, 2006.  
<http://www.itei.org.mx/biblioteca.htm> Página consultada el 15 de diciembre de 2007

<sup>65</sup> LÓPEZ AYLÓN, Sergio. *Democracia, Transparencia y Constitución*. UNAM-IFAI. México 2006. p. 107

sobre las cuales se decidían los asuntos que afectan a la sociedad, dónde se iban a construir obras públicas y bajo qué proyectos y todo aquello que se ejecuta en ejercicio de la función pública así como la rendición puntual de cuentas. En este sentido la difusión y promoción de la cultura de la transparencia resulta fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información pública, ya que no basta que tan completa y explícita sea la ley que garantiza este derecho o qué tan eficiente, expedito y funcional sea el organismo que vigila el cumplimiento de dicha norma, si el derecho a la información no es ejercido por las personas, en otras palabras, si las personas no utilizan la ley como herramienta en su beneficio, en consecuencia dicha ley sirve de poco.

Desafortunadamente el problema cultural no se reduce al desconocimiento de los derechos en general, sino también y principalmente abarca los hábitos muy arraigados en la sociedad mexicana, como el de la indiferencia a la actividad de gobierno, lo que ha obstaculizado que este derecho se cumpla y de manera oportuna se entregue información pública por parte de las entidades que manejan recursos públicos. Un reto básico que tiene nuestro sistema político es precisamente el rediseño de las instituciones públicas con el fin de implementar las obligaciones en materia de derecho de acceso a la información y una práctica de gestión basada en la publicidad de todo y cuanto acontece en sus decisiones y es a través de estos hábitos del ejercicio gubernamental lo que llevará a poner en práctica una gestión transparente que conlleve a un profundo cambio cultural, aunque este reto es sumamente difícil de lograr y cuyo resultado no podrá apreciarse en el futuro mediano sino que podrá ser constatado en un periodo largo de tiempo, pero esto no debe desalentar su inicio.

Finalmente, otro reto importante para la transparencia en el Estado tiene que ver con la interrelación que debe existir en la normatividad de las diversas materias que rigen la administración pública, que permita que la información se genere de manera oportuna, veraz y con calidad; en este sentido podemos comentar que este

67281

reto corresponde al ámbito legislativo que tiene que realizarse para adecuar todo el sistema jurídico con la visión que permita acoplar la cultura de la transparencia en todos los ámbitos del derecho público, tanto en la elaboración de las leyes que vayan surgiendo como en la modificación de las existentes, comenzando precisamente por la ley que regula la forma en que las dependencias públicas archivan sus documentos, tomando como principio básico las nuevas condiciones tecnológicas que vivimos hoy en día y que de alguna manera pueden facilitar la publicación y la entrega de la información elaborada por dichas instancias.

Evidentemente todos los retos anteriormente descritos se conjuntan en un reto superior y que tiene que ver con una parte subjetiva, consistente en los intereses políticos de los gobernantes, ya que el requisito fundamental para lograr avances ciertos en materia del derecho de acceso a la información es precisamente el de la voluntad política, que de alguna manera se ha venido implementando ya que el Estado de Jalisco fue pionero al promulgar una Ley de Transparencia en el año 2002 misma que fue la primera ley de este tipo en el país y aunque en principio este ordenamiento fue poco práctico y difícil de aplicar, se convirtió en la base necesaria para que en el año 2004, la legislatura en turno después de un estudio profundo de este tema, aprobara una nueva Ley de Transparencia así como una reforma constitucional, que cuenta con todas las características para hacer que el derecho de acceso a la información pública sea respetado y garantizado de forma efectiva, por lo que hoy contamos con una de las leyes más avanzadas del país en esta materia.

Al término de la presentación de este capítulo se puede apreciar que la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco es una ley reglamentaria del artículo 4º de la Constitución Política del Estado, que tutela la transparencia y el derecho a la información pública en esta entidad, por lo que es una ley de jerarquía sobre otras leyes. Tiene 7 principios rectores y que los mismos coinciden plenamente con los principios reconocidos internacionalmente para leyes de acceso a la información pública. La información pública se clasifica en cuatro grandes rubros y los cuales

concuerdan también con los principios rectores y los principios internacionalmente reconocidos, porque en la información prevalece la máxima publicidad, la obligación de publicar y divulgar permanentemente información y el ámbito de negativas o excepciones son limitados. Como práctica de transparencia la ley estatal obliga a mantener publicada una serie de información que puede resumirse por rubros como el financiero, regulatorio, la toma de decisiones, organización interna y la relación con la sociedad, los cuales deben tener calidad, claridad, veracidad, oportunidad y confiabilidad y su publicación tiene que generarse a través de medios de fácil acceso y comprensión para la ciudadanía.

El procedimiento de acceso a la información pública es muy sencillo y ágil y se traslada toda la obligación en los entes obligados por la ley, para atender y entregar la información que les es solicitada, ya que las personas que la piden deben contar con todas las facilidades por parte del ente de gobierno y los plazos para responder a estas peticiones son muy cortos, que como máximo comprenden 10 días hábiles y en caso de no ser satisfactorio el tratamiento a las solicitudes, las personas tienen un medio de defensa denominado recurso de revisión que se interpone ante el Instituto de Transparencia e Información Pública, el que a través de su Consejo y siguiendo los mismos principios de sencillez y agilidad, deben resolver la inconformidad que les fue planteada y pueden confirmar o revocar la respuesta y en este último caso requerir a los sujetos obligados para que entreguen la información.

Hasta este repaso se ha podido determinar una de las preguntas indicadas en la introducción, ya que el cómo y a través de qué la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco tutela el derecho de acceso a la información pública ha quedado acreditado y en los dos últimos puntos desde la aplicación y entrada en vigor y las principales carencias es donde se puede apreciar preliminarmente que podrían sugerirse algunos ajustes para este marco normativo, ya que de las casi seis mil solicitudes registradas en el estado desde la entrada en vigor de la ley se ha presentado una disminución en las que se responden

afirmativamente y entregan información a los solicitantes, aunado a la interposición de 506 recursos de revisión ante el Consejo del ITEI y de estos recursos se han acordado 35 señalamientos por incumplimiento a las disposiciones que regulan este derecho y solo 3 se han sancionado a pesar de la claridad del capítulo XII de la norma comentada que indica las acciones y omisiones que son consideradas para merecer una sanción administrativa, civil o penal. La calificación de la Ley comparada con las del resto del país resulta ser la mejor en la República Mexicana, tal como lo publicó el Instituto Federal de Acceso a la Información y en el índice de evaluación de leyes estatales publicado por Sergio López Ayllón, pero precisamente y como se inició este trabajo de investigación bajo la óptica de que toda ley es perfectible, la propuesta final es para indicar cuáles serían los puntos débiles que se presentan en la práctica de la aplicación de la misma y sugerir medidas que fortalezcan la permanencia en el primer lugar nacional y se siga considerando como una ley de vanguardia a pesar de la apatía de personas para involucrarse en el desempeño gubernamental ejerciendo este derecho y sobre todo de la voluntad política de quienes están obligados por su cargo a cumplir con la ley que garantiza el derecho de acceso a la información de las personas.

## CAPITULO IV. EL ÓRGANO GARANTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN JALISCO

Para complementar esta investigación, en este capítulo se expondrá en concordancia con el previo, cuál es el órgano garante de acceso a la información pública y que tiene encomendado primordialmente la vigilancia en el cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, cómo se integra, cómo desarrollan sus actividades y funcionan cotidianamente, la normatividad secundaria que han aprobado y sobre todo los resultados que documentan a lo largo del tiempo en que entró en vigor la ley en comento y que servirá para concluir con las respuestas planteadas desde la introducción y poder generar una propuesta final.

### 1. Creación y características.

El órgano garante del derecho a la información pública en Jalisco se denomina Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco y es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter constitucional, creado por el Honorable Congreso del Estado mediante el Decreto 20862<sup>66</sup> por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 4º y reforma los artículos 8º, 9º, 15º, 35, 92, 97 y 100 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; este decreto se encuentra publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 26 de marzo de 2005. Como consecuencia de dicha reforma constitucional el Honorable Congreso del Estado aprobó el Decreto 20867 que contiene la creación de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, reglamentaria del artículo 4º de la Constitución Política del Estado en lo relativo a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública en Jalisco, la que fue publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" antes del primer decreto aludido que contiene la

---

<sup>66</sup> Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de fecha 26 de marzo de 2005.

reforma constitucional por decisión del Poder Ejecutivo quien tiene a su cargo las publicaciones, precisamente el 6 de enero de 2005, entrando en vigor el 23 de septiembre de 2005.

Uno de los ejes rectores de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco referida anteriormente tal como se desprende del dictamen expositivo y considerativo que obra en el Congreso del Estado de Jalisco, fue la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, como órgano garante de las disposiciones de dicha ley.

Su naturaleza jurídica es la de un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo cual le da la libertad de administrar el patrimonio y los recursos financieros asignados en el presupuesto de egresos.

Lo anterior se aprobó tomando como base que la teoría constitucional moderna ha reconocido que es posible la creación de órganos o entidades distintas a los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que independientes de ellos y por realizar funciones que no pueden o no es conveniente encuadrarse dentro de las atribuciones legales del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, conforman un todo armónico en el sistema jurídico mexicano, tal como se expuso en el capítulo I del presente trabajo de investigación en la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La creación de este órgano, cuyo sustento como ya se indicó al inicio de este capítulo, se encuentra en la Constitución Política del Estado de Jalisco, derivado del ejercicio de las facultades implícitas del Congreso del Estado de Jalisco.

Es reconocido por el sistema doctrinal, que las legislaturas de los estados gozan de facultades implícitas, siempre que no interfieran en las materias conferidas en

forma explícita o implícita a los poderes federales ni atentar contra los derechos humanos y sociales.

La garantía constitucional del derecho a la información contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dejó a cada una de las entidades la regulación de la garantía en comento en el ámbito de su esfera territorial, por lo que el Congreso del Estado de Jalisco válidamente hizo uso de una facultad implícita para crear un órgano garante de la facultad explícita, es decir tutelar el derecho de acceso a la información en Jalisco.

La autonomía que se le otorgó al Instituto de Transparencia e Información Pública impide la injerencia de otras entidades en su vida y manejos internos, con las excepciones que señala la propia ley, como ejemplo el procedimiento para el nombramiento de los Consejeros que se instaura por parte del Congreso del Estado.

Esta situación no implica ruptura entre el Instituto y los demás órganos del Poder Público, sino una colaboración respetuosa de las atribuciones propias de cada uno.

Es muy importante recalcar que la autonomía constitucional otorgada al Instituto lo faculta para que sus resoluciones sean vinculatorias, es decir, obligatorias y definitivas para los sujetos obligados a Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, tal como se desprende de del texto del último párrafo del artículo 9° de la Constitución del Estado de Jalisco y se confirma con el texto del artículo 36 de su Ley reglamentaria.

En cuanto a la dotación de los recursos humanos, económicos y materiales, el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, está contemplado como una entidad pública para el Presupuesto de Egresos del Estado, aprobado anualmente por el Congreso del Estado.

La creación del Instituto obedece a la necesidad de contar con un órgano imparcial que se dedique a promover la cultura de la transparencia y el ejercicio del derecho a la información, según lo refiere el propio dictamen de la parte expositiva y considerativa de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, mismo que se puede consultar en el Congreso del Estado de Jalisco, en el expediente relativo al Decreto 20867.

## 2. Integración

El Instituto de Transparencia e Información Pública de conformidad a lo dispuesto por el artículo 9º de la Constitución Política del Estado de Jalisco y el artículo 38 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, ambos reformados mediante decreto 21861/LVIII/07, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" con fecha 05 de julio de 2007, cuenta con un Consejo conformado por un Presidente y dos Consejeros ciudadanos titulares, esos últimos con carácter de honorífico, con sus respectivos suplentes, quienes como ya se adelantó en líneas anteriores, son nombrados por el Congreso del Estado de acuerdo a lo establecido en la citada ley; duran en su encargo cuatro años y pueden ser ratificados por un periodo igual, esta regla general fue modificada únicamente para la primera integración del Consejo, para tratar que su experiencia fuera aprovechada y no se tuviera que iniciar de nueva cuenta desde el principio, por lo cual el legislador determinó designar 2 Consejeros ciudadanos por un periodo de 3 años y solo el Presidente del Consejo fue nombrado por el periodo completo de 4 años.

Es de resaltarse que con excepción del Presidente, los Consejeros titulares del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco son honoríficos, es decir no reciben sueldo, prestaciones o emolumentos por el desarrollo

de esta actividad y la ley únicamente estipula que el Instituto les debe brindar los recursos materiales y humanos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

La calidad de Consejeros ciudadanos honoríficos fue otorgada por el Legislador con la intención primordial de restarle un manejo político y gubernamental a un tema que requiere estar ajeno a intereses de ese tipo, como lo es el derecho de acceso a la información pública y la transparencia, permitiéndose así que sus integrantes le brinden un manejo objetivo e imparcial en el ejercicio de sus atribuciones.<sup>67</sup> Al estar integrado el Consejo por un número impar de personas se evita que pueda presentarse un empate en cualquier resolución o acuerdo que se someta a su consideración y en caso de verificarse algún empate por ausencia o abstención de un Consejero, el Presidente cuenta con un voto de calidad<sup>68</sup>.

El Presidente y los consejeros son nombrados por el Congreso del Estado de Jalisco, a través de un proceso que permite integrar las propuestas generadas por la sociedad y los requisitos que deben cubrir son similares a los que se establecen para la integración de otros órganos ciudadanos, teniendo como base para su nombramiento la honorabilidad, la imparcialidad en cuanto a los órganos de gobierno, así como la experiencia y conocimiento en el área, tal como se enumera en los artículos 41 y 42 de la Ley de Transparencia e Información Pública y que se plasman a continuación:

- a) Ser ciudadano mexicano, originario del Estado de Jalisco o residente en el mismo por lo menos cuatro años antes del día de su nombramiento.
- b) No haber sido condenado por la comisión de delito doloso.
- c) No haber ejercido cargo de dirigencia partidista nacional, estatal o municipal por lo menos cuatro años antes del día de su nombramiento.
- d) No haber sido servidor público de primer nivel a nivel estatal o municipal ni de órganos desconcentrados o descentralizados de los anteriores; magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Administrativo, del Tribunal de Arbitraje y Escalafón o integrante del Consejo General del Poder Judicial durante los cuatro años anteriores al día de su nombramiento.
- e) Haberse desempeñado notablemente en tareas sociales, profesionales, académicas, empresariales o culturales, que denoten su compromiso y conocimiento con la transparencia.

<sup>67</sup> Dictamen expositivo del Decreto 20877 del Congreso del Estado de Jalisco.

<sup>68</sup> Artículo 45 tercer párrafo de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Aunado a estos requisitos el Presidente del Consejo debe contar con título profesional expedido por la autoridad competente y registrado con una antigüedad de cinco años al día de su nombramiento y es el único que debe dedicarse de tiempo completo a esta actividad, pues es él quien lleva la responsabilidad jurídica del manejo del Instituto, disponible permanentemente para desarrollar todas y cada una de las facultades y atribuciones que le fueron conferidas por la naturaleza de su encargo y que ninguna otra actividad le impidan cumplir con su tarea principal.

Como ya se indicó al inicio de este capítulo, el primer Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública fue integrado con un periodo diferente para los Consejeros ciudadanos y el Presidente, lo que permite que los Consejeros se vayan renovando paulatinamente y no todos al mismo tiempo, esta modalidad ayuda a que las experiencias que se vayan generando en la Institución, vayan trascendiendo hacia los nuevos integrantes y tengan oportunidad de adquirir en menos tiempo los conocimientos sobre los asuntos que resuelve este órgano colegiado. Esta sustitución además evita que se interfiera con los cambios de administración estatal o municipal, porque el Consejo se irá renovando siempre en el mes de julio y el Ejecutivo cambia en el mes de marzo de cada seis años, el Legislativo inicia en febrero de cada 3 años y los municipios en el mes de enero también de cada 3 años, con lo que se genera una ventaja y una sinergia provechosa al tener el Consejo la oportunidad de crear vínculos de preparación y capacitación en materia de transparencia y acceso a la información pública con las autoridades electas constitucionalmente. La posibilidad de reelección de los integrantes del Consejo permite aprovechar la experiencia adquirida y la capacidad demostrada por cada uno de sus miembros y en aquellos casos donde no se presenten experiencias positivas, simplemente se brinda la oportunidad a un perfil que cumpla mejor con las expectativas de esta trascendente tarea.

El Procedimiento seguido por el Congreso del Estado para nombrar al Presidente y a los Consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública tiene características especiales ya que la propia Constitución Política del Estado establece primeramente que la elección de los integrantes del Consejo debe formalizarse mediante el voto de la mayoría calificada, es decir por dos terceras partes del total de los diputados que conforman la legislatura en turno. En la integración del primer Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, en el mes de abril de 2005<sup>69</sup>, emitió una convocatoria pública dirigida a los organismos sociales, colegios de profesionistas, universidades y a la sociedad en general, con la finalidad de allegarse propuestas de candidatos a ocupar un lugar en el Consejo.

La Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública analizó cuáles candidatos reunían los requisitos señalados por la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, que como ya se adelantó están enumerados en los artículos 41 y 42 de dicho ordenamiento; posteriormente elaboró y presentó un dictamen que contenía el doble de los candidatos titulares y suplentes, es decir si el Consejo se conformaba por 1 Presidente y 4 Consejeros ciudadanos con sus respectivos suplentes, los nombres que contenía el dictamen era de 20 veinte candidatos.

Finalmente, el dictamen con las propuestas pasó a votación del Pleno del Congreso el cual mediante el voto unánime de 38 diputados presentes aprobó a cada uno de los candidatos propuestos en la lista. Cuando el nombramiento de algún miembro del Consejo no hubiera obtenido la votación necesaria la propia ley prevé una segunda y tercera ronda, para la cual la misma Comisión Legislativa de

---

<sup>69</sup> Documentos emitidos por la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública de la LVII Legislatura, cuyo Presidente fue el Diputado José Antonio Muñoz Serrano

Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública propondría una lista con el doble de personas del cargo o cargos que no hubieren sido formalizados con sus respectivos suplentes; si en todo caso la votación necesaria después de la tercera ronda no se hubiera obtenido, se procedería a introducir en una urna los nombres de los candidatos que participaron en las tres rondas de votación y que no fueron electos, para que a través del método de la insaculación, se designen el o los Consejeros que faltaren para integrar el Consejo y que pueda entrar en funciones, lo cual como ya quedó asentado no fue necesario toda vez que el primer Consejo fue decidido por unanimidad de los diputados presentes<sup>70</sup>.

A manera de comentario el método que indica la Constitución Política de Jalisco y la propia Ley de Transparencia e Información Pública para nombrar a los integrantes del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública, sugiere que la elección se aparte de criterios políticos y se busque la elección de los mejores perfiles que se inscriban a participar en la convocatoria y también al generar alternativas en caso de no lograrse la votación de las dos terceras partes de los diputados, se logre un mecanismo de insaculación para nombrar finalmente al Consejo, evitándose así una parálisis en el órgano constitucional encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública que tenemos todas las personas, por no estar integrado el organismo garante de este derecho, aunque del todo no se garantiza que en la selección que se propone se haya realizado con un criterio distinto, por lo que sí se considera restringir el manejo político y que se privilegie el aspecto técnico de los perfiles.

### 3. Funcionamiento, normatividad y resultados.

Una vez que ha quedado asentado qué es el Instituto de Transparencia y cómo se integra su Consejo es necesario analizar cómo funciona, qué normatividad ha emitido

---

<sup>70</sup> Acta de fecha 2 de Julio de 2005 de la Sesión del Congreso del Estado de Jalisco.

y cuáles son los resultados que se han documentado en la aplicación de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco a partir del 23 de septiembre de 2005.

El Consejo al estar conformado por tres integrantes de los cuales solo el Presidente es de tiempo completo, con una remuneración por su labor desempeñada y el resto de los Consejeros no pueden por ley percibir emolumento alguno, funciona de una forma muy distinta a la de cualquier órgano colegiado como el Supremo Tribunal de Justicia, el Congreso del Estado o los Ayuntamientos, ya que implica una dedicación formal para analizar y resolver los asuntos de su competencia y que vienen enumerados en 28 fracciones del artículo 46 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, sin asistir permanentemente al Instituto.

La Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco dispone únicamente el quórum necesario para que el Consejo pueda sesionar y la característica que revisten sus decisiones, así como la forma de resolver cuando se presente un empate.

Lo que se puede apreciar es que la Ley normativa del Instituto que tutela el derecho de acceso a la información pública en el Estado de Jalisco establece las bases mínimas sobre el funcionamiento del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, pero estas son lo suficientemente necesarias para que el organismo con plena potestad pueda autorregular su funcionamiento, ya que claramente define que para poder sesionar válidamente y que los acuerdos que en sus sesiones sean formalizados y obliguen su cumplimiento, es necesaria la presencia de dos Consejeros, entre los cuales debe indispensablemente estar su Presidente, situación congruente con la modalidad plasmada por el legislador, ya que al ser el Presidente el representante legal del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, la persona encargada de presidir y conducir las sesiones y además vigilar que se cumplan los acuerdos emitidos por el Consejo, es primordial que deba estar en todas las sesiones de dicho órgano colegiado; aunado a lo anterior y dado que se trata

de una instancia conformada por varias personas, lo más propio es que las decisiones que acuerden se lleven a cabo de forma colegiada y toda vez que el número mínimo de Consejeros requerido para el quórum legal es de 2 personas, siendo este número par, se requiere contar forzosamente con un mecanismo que marque la diferencia en caso de empate, es decir suponiendo que en una sesión asistan el Presidente y un Consejero Titular y al momento de someter a votación un punto de acuerdo o resolución se presentara una votación de un integrante en un sentido y otro en sentido opuesto, no puede declararse un empate o que se impida continuar con el desarrollo de esa reunión hasta en tanto alguno de los Consejeros cambie de opinión, por lo que es muy acertado el considerar que uno de sus integrantes, en este caso el Presidente, pueda utilizar un voto de calidad que permita definir el sentido de la decisión.

Las facultades y atribuciones que le fueron conferidas al Consejo en la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, son las siguientes:

“Artículo 46.- El Instituto a través del Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Promover la cultura de transparencia y el derecho a la información entre los sujetos obligados y la sociedad;
- II. Elaborar y publicar estudios e investigaciones sobre transparencia y derecho a la información, así como realizar eventos en donde se profundicen y difundan los temas anteriores;
- III. Difundir entre los sujetos obligados y la sociedad en general, los beneficios del manejo público de la información, así como sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquella;
- IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley;
- V. Interpretar en el orden administrativo las disposiciones de la ley;
- VI. Hacer del conocimiento del titular de las unidades de transparencia e información, de los comités, de los titulares de los sujetos obligados o de los titulares de cada una de las entidades que, de acuerdo a la normatividad aplicable, conforman la estructura orgánica de los sujetos obligados, según corresponda, las infracciones a las disposiciones de la ley, así como proponer la sanción aplicable y dar seguimiento a la misma;
- VII. Realizar, a petición de parte, investigaciones con relación al incumplimiento de las disposiciones de la ley;
- VIII. Emitir comunicados públicos sobre el incumplimiento de sus resoluciones o por infracciones reiteradas a la ley por parte de los sujetos obligados;
- IX. Evaluar y publicar por medios de amplia difusión el desempeño de los sujetos obligados en materia de transparencia y cumplimiento del derecho a la información, así como hacer recomendaciones al respecto;
- X. Capacitar al personal de los sujetos obligados, en particular al personal de las unidades de transparencia e información, así como proporcionar apoyo técnico para el cumplimiento oportuno y eficiente de las disposiciones de la ley;

- XI. Establecer los lineamientos generales para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, así como revisar, de oficio o a través de la revisión oficiosa o del recurso de revisión, la correcta clasificación de la misma por parte de los sujetos obligados;
- XII. Establecer los lineamientos generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de la información confidencial en posesión de los sujetos obligados;
- XIII. Establecer los lineamientos generales sobre la forma, proceso y actualización de la información fundamental;
- XIV. Conocer y resolver, en los términos de la ley, los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes y las negativas de información que decida conocer oficiosamente;
- XV. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de información confidencial;
- XVI. Validar los sistemas para recibir solicitudes vía electrónica de los sujetos obligados;
- XVII. Fomentar entre los sujetos obligados la obligación de elaborar su reglamento en materia de transparencia e información pública y, en su caso, elaborar normas reglamentarias base que los sujetos obligados puedan adoptar en caso de no contar con su reglamento;
- XVIII. Promover entre los sujetos obligados la digitalización de la información que posean;
- XIX. Orientar y asesorar a los particulares sobre el ejercicio del derecho a la información, la presentación de solicitudes y la interposición del recurso de revisión;
- XX. Coadyuvar con el Comité Técnico de Documentación del Sistema Estatal de Documentación y de Archivos Públicos en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos públicos, así como en la organización de los archivos de los sujetos obligados;
- XXI. Obtener de los sujetos obligados los datos necesarios para la presentación del informe anual a que se refiere la ley;
- XXII. Celebrar convenios con los sujetos obligados para el mejor cumplimiento de los fines de esta ley;
- XXIII. Celebrar convenios de colaboración con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y con los órganos de la materia en las entidades federativas;
- XXIV. Gestionar y recibir fondos de organismos nacionales e internacionales para el mejor cumplimiento de sus atribuciones;
- XXV. Designar y remover a los servidores públicos a su cargo;
- XXVI. Elaborar su reglamento interior y demás normas de operación;
- XXVII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Finanzas para que sea integrado al Presupuesto de Egresos del Estado; y
- XXVIII. Las demás que le confieran esta ley y cualquier otra disposición aplicable."

Precisamente de la lectura del precepto legal anteriormente transcrito se puede apreciar que efectivamente el funcionamiento de este órgano colegiado es sui generis, ya que tiene una serie de facultades y atribuciones que refieren a decisiones administrativas y de operación del propio Instituto de Transparencia e Información Pública, tales como las indicadas en las fracciones II, VI, IX, X, XV, XVI XIX, y XXV y

tratándose de funciones que se deben ejecutar a diario, han sido distribuidas en las diferentes direcciones de área que forman parte de la estructura del organismo<sup>71</sup>.

Por otra parte se puede apreciar que la actividad más constante y periódica que llevan a cabo los Consejeros es la enumerada en la fracción XIV consistente en conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes, ya que esta actividad está sujeta a las inconformidades de las personas que solicitan información ante los sujetos obligados y que al sentir vulnerado su derecho de acceso a la información, acuden ante el Consejo del Instituto para que intervenga y resuelva lo que conforme a derecho corresponda, estando el procedimiento de los recursos de revisión regulado en el capítulo XI de la Ley de la materia y específicamente encontramos en el artículo 98 que el Consejo tiene cinco días hábiles para decidir la resolución de estos recursos, por tanto podemos concluir que es una actividad que desarrollan de manera semanal, la cual se satisface a través de un cuerpo de asesores encargados de la ponencia de las resoluciones que corresponden a cada uno de los Consejeros.

El mismo artículo 46 en su fracción XXVI de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco estipula como una de las atribuciones del Consejo la de elaborar su reglamento interior y demás normas de operación, por lo que al consultar la página web del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco [www.itei.org.mx](http://www.itei.org.mx), encontramos que en la pestaña que refiere a "Normatividad", tienen publicados entre otros ordenamientos los siguientes:

- Reglamento Interior del Instituto de Transparencia e Información Pública.
- Reglamento para la Tramitación de los Recursos de Revisión.

---

<sup>71</sup> Artículos 36, 37 y 38 del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco

Al revisar el contenido del primero de los ordenamientos, encontramos que éste rige la vida interior del Instituto y dedica cuatro capítulos a cuestiones relativas al Consejo, su funcionamiento y sus sesiones, las cuales es necesario transcribir para analizar y conocer de mejor manera su funcionamiento y que son las siguientes:

## "CAPÍTULO II Del Consejo del Instituto

Artículo 10.- El Consejo como máxima autoridad del Instituto, es un órgano colegiado que está integrado conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Ley y tiene los objetivos y atribuciones previstos en el artículo 46 del mismo ordenamiento.

## CAPÍTULO III De las Sesiones del Consejo

Artículo 11.- El Consejo deberá sesionar de manera colegiada, en la forma prevista por la Ley y en los términos de este Reglamento, siendo sus sesiones ordinarias o extraordinarias...

Artículo 12.- ...

Sus sesiones serán públicas y a ellas podrá asistir cualquier persona interesada en presenciar el desarrollo de la sesión, debiendo guardar el orden y la compostura para no entorpecer la conducción de la misma.

Artículo 15.- Para que tengan validez las sesiones del Consejo del Instituto, se requerirá la asistencia de por lo menos dos Consejeros Titulares, debiendo estar entre ellos el Presidente.

Las resoluciones de las sesiones del Consejo se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 45 de la Ley.

...

Las votaciones se harán en forma económica o nominal. La votación económica se expresará por la simple acción de los Consejeros de levantar un brazo y se seguirá este procedimiento en tratándose de aprobación de las actas de las sesiones y del orden del día, así como los acuerdos de trámite y en aquellos casos en que lo determine el Consejo. En los demás casos, la votación será nominal.

Artículo 17.- Todos los acuerdos que se tomen en las sesiones del Consejo, serán asentados en el libro de actas, que firmará el Presidente y el Secretario Ejecutivo, así como la lista de asistencia debidamente firmada por los Consejeros que participaron en ella.

Artículo 27.- Los acuerdos y resoluciones del Consejo se tomarán por mayoría de votos de miembros, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. La votación se tomará contando el número de votos a favor y en contra. Los Consejeros deberán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal. Cuando algún Consejero disintiere de la mayoría, podrá formular voto particular, el cual se insertará en el acta y en su caso, en la resolución correspondiente.

## CAPÍTULO V De las Actas

Artículo 29.- De cada sesión se levantará acta que contendrá íntegramente los datos de identificación de la sesión, la lista de asistencia, declaratoria de quórum, los puntos del orden día, el sentido de las intervenciones de los miembros del Consejo, el sentido de su voto, así como los acuerdos y resoluciones aprobadas.

En este ordenamiento se regula de una forma detallada la organización y el desarrollo de los trabajos que corresponde al Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública, para cumplir con las atribuciones que les otorga la Ley en su artículo 46 y que quedaron plasmadas en este mismo capítulo, encontramos primeramente que de conformidad a la Ley es un órgano colegiado que se reúne a través de sesiones, siendo las ordinarias las que llevan a cabo un día a la semana el cual ya está establecido así como la hora de inicio de la misma, las cuales se celebran en la sede del Instituto de Transparencia e Información Pública y solo cuando así se requiera se pueden desahogar en un lugar distinto; por su parte las sesiones extraordinarias se pueden llevar a cabo en cualquier tiempo, siempre que sean convocadas con veinticuatro horas de anticipación.

Las sesiones del Consejo son públicas, por lo que cualquier persona puede presenciar el desarrollo de las mismas, situación que es congruente a la función que le fue encomendada a este organismo público autónomo, la de promover la cultura de la transparencia y lo más importante es que la ciudadanía sea partícipe de lo que acontece en los lugares donde se toman las decisiones públicas, ya que en las reuniones de Consejo es donde se deciden tanto la vida institucional del organismo, como los recursos de revisión presentados por aquellas personas que solicitaron información a diferentes dependencias o entidades públicas y que tienen alguna inconformidad por la manera en que se tramitaron estas solicitudes; de estos dispositivos se desprende que como sujeto obligado el ITEI si cumple con garantizar el derecho de las personas para conocer su información que genera y lo que se valorará como uno de los ejes de este trabajo de investigación es si las atribuciones

que tiene, incluyendo estas, son suficientes para garantizar el derecho de las personas respecto al resto de los sujetos obligados. Por otra parte encontramos que para que se lleve a cabo una sesión del Consejo, ya sea ordinaria o extraordinaria, es requisito indispensable que el Presidente del Consejo emita una convocatoria donde se señale el día y la hora en que habrá de celebrarse la misma, a la cual se acompañarán todos los documentos y anexos necesarios que tengan relación con los asuntos que se resolverán en esa reunión.

Como ya se había planteado desde la Ley, para que se lleve a cabo cualquier sesión del Consejo, es necesaria la asistencia de por lo menos dos Consejeros y de entre ellos indispensablemente debe estar el Presidente, una vez cumplida esta condición hay quórum y por tanto pueden desahogar los puntos incluidos en el orden del día los cuales se presentarán en el orden aprobado al inicio de la sesión y las resoluciones o acuerdos que se aprueben serán asumidos por mayoría de votos de los Consejeros asistentes, estas votaciones pueden generarse de dos maneras, la económica y la nominal; la votación económica solo requiere de una acción simple de los Consejeros consistente en levantar un brazo y esta se aplica para la aprobación de actas, del orden del día y los asuntos de trámite y la votación nominal consiste en la expresión de viva voz de cada uno de los Consejeros donde indiquen indubitablemente si votan a favor o en contra de la propuesta y una vez generada por cada uno de los presentes se formula el cómputo de la votación, para que el Presidente del Consejo indique el resultado final; si alguno de los Consejeros quisiere argumentar el sentido de su voto puede hacerlo a través del voto particular, el cual queda plasmado en el asunto en el que hubiere decidido generarlo. Por cada sesión que celebre el Consejo debe redactarse un acta donde conste el desarrollo de la misma así como las votaciones generadas y los acuerdos formalizados y el conjunto de actas forman el libro de actas de Consejo el cual se integra con el documento elaborado, la lista de asistencia y la convocatoria emitida por el Presidente y todos aquellos anexos que tengan una relación directa con los asuntos planteados durante cada reunión.

Finalmente, se encuentran las reglas aplicables al orden en el que intervienen en uso de la voz cada uno de los Consejeros, lo cual favorece al desahogo respetuoso y donde se pueden expresar las ideas y conceptos que cada uno considere al momento de discutir alguno de los asuntos materia de la reunión.

Asimismo, quedó comentado en líneas anteriores que la facultad que lleva a cabo de manera semanal el Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública es la de conocer y resolver los recursos de revisión que presenten aquellas personas que habiendo solicitado información ante cualquier ente público o privado que maneje recursos públicos y no estuviere conforme con la forma, tratamiento o resultado en la atención de su solicitud, ya que el Consejo debe proponer la resolución de dichos recursos en un plazo de 5 cinco días hábiles a partir de la fecha en que se enteran y tienen por admitidos los mismos, para lo cual emitieron una normatividad específica que regula la misma, el cual se denomina Reglamento para la Tramitación de los Recursos de Revisión y un documento complementario que indica la substanciación interna y los cuales en relación al Consejo y su funcionamiento disponen lo siguiente:

Artículo 3.- Los recursos cuyo conocimiento y resolución competen al Instituto, son la revisión oficiosa y el recurso de revisión

Artículo 15.- El recurso de revisión previsto en el capítulo XI de la Ley, se substanciará conforme a la Ley, al presente Reglamento, los precedentes emitidos por el Consejo en casos resueltos con anterioridad y en los lineamientos que emita el Consejo del Instituto.

Artículo 17.- La presentación del recurso de revisión podrá hacerse personalmente, o por medio de carta poder simple ante dos testigos mayores de edad con capacidad de ejercicio, tratándose de personas físicas, y en caso de personas jurídicas, a través de su representante legal ante el propio Instituto, el cual se substanciará de la siguiente forma:

- a).- Para los efectos de los artículos 97 y 98 de la Ley, se entenderá por recibido el recurso de revisión por parte del Instituto, una vez que el Secretario dé cuenta del escrito que lo contenga ante el Pleno del Consejo en la siguiente sesión ordinaria.
- b).- Una vez recibido el recurso de revisión por parte del Pleno del Consejo, éste dictará un acuerdo en el que se pronuncie sobre su admisión o desechamiento; en caso de admitirse el mismo, se turnará a la ponencia que corresponda.
- c).- Admitido el recurso de revisión, se requerirá al sujeto obligado conforme al

artículo 97 de la Ley, para que en el término de dos días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación, rinda un informe en el que manifieste los argumentos, pruebas o cualquier otro elemento en el que justifique su actuar.

El recurso de revisión se resolverá, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que haya sido admitido por el Pleno del Consejo.

De los artículos anteriormente señalados se puede apreciar claramente que el Consejo reguló la manera en la que se atienden los recursos, indicándose que pueden iniciar de oficio la revisión de las negativas que emitan las entidades públicas al responder las solicitudes de las personas y también los recursos que presenten directamente quienes se sientan agraviados en su derecho de acceso a la información pública. Por otra parte y toda vez que ya quedó claro la forma o modalidad *sui generis* que tiene la conformación de los integrantes del Consejo, ya que solo el Presidente está dedicado de permanentemente a esta actividad y el resto de los Consejeros por su carácter honorífico solamente atienden las sesiones, la revisión de los proyectos de resolución y aquellas otras actividades que su tiempo les permita, consideraron recibir en cada sesión ordinaria los escritos presentados en la oficialía de partes del organismo, dándose por enterados a partir de ese momento de los mismos, los cuales son revisados y admitidos, previa verificación de los requisitos señalados en la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, y ordenando su turno a las ponencias, lo cual equilibra el trabajo al momento de proponer los proyectos, ya que se turnan los expedientes en el orden que se reciben en la sesión, con lo que se garantiza que hasta que cada uno de ellos haya recibido un asunto a trámite, se les turnará en ese orden otro y así sucesivamente.

Para desahogar esta función el Consejo cuenta con un grupo especializado de abogados denominados asistentes de proyectos jurídicos<sup>72</sup>, que tienen la encomienda de integrar los expedientes de cada recurso, valorar los documentos relativos a la inconformidad y formular el proyecto de resolución correspondiente, el cual se plasma bajo la técnica jurídica de una sentencia, utilizando términos

---

<sup>72</sup> <http://www.itei.org.mx/v2/index.php?seccion=itei&sub=personal> Página consultada el 15 de diciembre de 2007.

coloquiales para efectos de darle un enfoque en el que el recurrente o quejoso del recurso entienda plenamente el sentido propuesto y no requiera la asistencia de un abogado o licenciado en derecho para comprenderla.

Consultando las publicaciones realizadas por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco con motivo de su primer informe de actividades, encontramos en la página 3 tres que el Consejo resolvió desde el 23 veintitrés de septiembre de 2005 dos mil cinco al 29 veintinueve de agosto del 2006 dos mil seis, un total de 343 trescientos cuarenta y tres recursos de revisión cuyo resultado fue el siguiente:

<b>SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN</b>	<b>No. DE RECURSOS</b>
FUNDADOS	199
FUNDADOS PARCIALMENTE	15
INFUNDADOS	49
NO SE ADMITEN	37
SOBRESEÍDOS	4
IMPROCEDENTES	2
SE DETERMINA NO ESTUDIAR EL FONDO DEL ASUNTO	1
DESECHADOS	2
SE CONFIRMA LA RESOLUCIÓN DEL SUJETO OBLIGADO	21
EL INSITUTO NO SE PUEDE PRONUNCIAR	7
POR RESOLVER	6
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>343</b>

Fuente: Primer Informe de Actividades, Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, Jalisco, 26 de septiembre de 2006.

En la página de referencia también se señala que el promedio mensual de recursos que resuelve el Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco es de 28 veintiocho recursos.

Para el segundo informe de actividades que comprende del 1° de septiembre de 2006 al 31 de julio de 2007, en su página 13 publica la siguiente relación de recursos de revisión tramitados ante su Consejo:

Recursos de revisión	Número	%
Se ordena entregar información	292	62.8 %
Se confirma la respuesta del sujeto obligado	92	19.8 %
Sobreselidos*	17	3.7 %
No se admitieron*	64	13.8 %
<b>Total</b>	<b>465</b>	<b>100 %</b>

*\* Los recursos sobreselidos o no admitidos son aquellos en los que no se estudió el motivo de la inconformidad por causas diversas, ya sean de forma o de fondo.*

Después de observar los números de recursos resueltos en el segundo año de actividades del ITEI, es apreciable que se incrementa en 132 recursos más que en el primer año y en la misma fuente indica que el promedio mensual de resoluciones del Consejo es de 42 por mes. Vale la pena generar un contraste con las 4 entidades de la República Mexicana con una población de mayor a menor en comparación con el Estado de Jalisco, encontramos que sus organismos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información resolvieron los siguientes recursos: En el Estado de México a través del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM) conocieron de 313 recursos de revisión<sup>73</sup>, lo que resulta un promedio mensual de 26 recursos mensuales; En el Estado de Puebla de los Ángeles cuyo organismo es la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (CAIP) resolvió un total de 19 recursos de revisión, por lo que su promedio mensual es de 1.5 recursos<sup>74</sup>; el Estado de Nuevo León cuenta con la Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León (CAIPNL) la cual resolvió un total de 152 resoluciones de recursos<sup>75</sup>, lo que equivale a 12.66 recursos de manera mensual y finalmente el Distrito Federal, por conducto de su Instituto de

<sup>73</sup> <http://www.itaipem.org.mx/portal/principal/publicaciones/INFORME2007.pdf> p. 34. Página consultada el 15 de diciembre de 2007.

<sup>74</sup> <http://www.caip.org.mx/2informe/Informe2006.pdf> p. 16. Página consultada el 15 de diciembre de 2007.

<sup>75</sup> [http://www.caipnl.org.mx/nuevo/publicaciones/recursos/informe\\_4to.pdf](http://www.caipnl.org.mx/nuevo/publicaciones/recursos/informe_4to.pdf) p. 13. Página consultada el 15 de diciembre de 2007.

Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF) atendió en definitiva 155 recursos de revisión, por lo que mensualmente resuelven 12.91 recursos<sup>76</sup>.

Los números de recursos de revisión que se resolvieron en las 5 entidades con mayor población en nuestro país deja constancia que el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco es el organismo garante del derecho de acceso a la información que más inconformidades atiende de manera mensual y por ende anual, a pesar de que su Consejo no es permanente ya que, como se había indicado anteriormente, solo su Presidente se dedica de tiempo completo a atender sus actividades en el ITEI, ya que los Consejeros son honoríficos y solo asisten a las sesiones que de manera semanal se convocan, lo que se convierte precisamente en un riesgo en la garantía del derecho de acceso a la información y por ende en una carencia del ITEI, ya que en caso de que los compromisos laborales de los Consejeros les impidan asistir a las sesiones, quedarán sin resolverse las inconformidades de quienes solicitaron información ante los distintos sujetos obligados.

Al terminar esta exposición del capítulo queda como conclusión del mismo que el órgano garante del derecho de acceso a la información pública en el Estado de Jalisco es el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, fue creado con rango constitucional como órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y proviene de la reforma al artículo 9º de la Constitución Política del Estado de Jalisco y su marco regulatorio es la propia Ley de Transparencia e Información Pública, la cual se analizó en el capítulo anterior, y en el dictamen de la parte expositiva considerativa de la citada ley se reitera que la creación del ITEI es uno de los ejes rectores de la misma, para encargarle como entidad dentro del sistema jurídico mexicano, tutelar la garantía constitucional del derecho de acceso a la información pública, a través de resoluciones vinculatorias, definitivas e inatacables. Está integrado por un Consejo de tres personas, siendo uno el

---

<sup>76</sup> [http://www.infodf.org.mx/iaipdf/doctos/pdf/Informe2006/InfoDF\\_Informe2006.pdf](http://www.infodf.org.mx/iaipdf/doctos/pdf/Informe2006/InfoDF_Informe2006.pdf) p. 46. Página consultada el 15 de diciembre de 2007.

Presidente quien devenga un sueldo y está obligado a dedicarse de tiempo completo a esta labor y los demás Consejeros (2) son honoríficos, no perciben una remuneración por disposición legal y por ende están dedicados a otra actividad profesional y solo asisten a las sesiones para resolver los recursos de revisión que previamente estudiaron sus asistentes de proyectos jurídicos, lo cual de alguna manera no permite que quienes deciden si la información es pública o no, profundicen en el estudio de los recursos. Si bien el legislador buscó que al ser Consejeros honoríficos se apartaran los nombramientos de un manejo político, tampoco resulta ilógico pensar que ese tipo de posiciones, aun y cuando no reciben un sueldo, no sirvan para proyección política y en cambio debe valorarse si el dedicarse solo por momentos a esta actividad es benéfico para el derecho de acceso a la información, por lo que es necesario proponer un mecanismo para que los Consejeros sean de tiempo completo con una remuneración acorde a la responsabilidad que conlleva, pero que el mecanismo de designación garantice que el criterio para expedir los nombramientos se aparte de criterios políticos. Por otra parte también es necesario diferenciar las facultades que tiene este Consejo, ya que de la lectura y valoración del artículo 46 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, se aprecia que este órgano colegiado tiene decisiones administrativas y además de operación del propio Instituto y aunque fueron delegadas en el Reglamento Interior, es de reflexionarse si deben estar en el Consejo. También es destacable que de los dispositivos de su Reglamento Interior y del Reglamento para la Tramitación de los Recursos de Revisión, el Consejo ha garantizado que el ITEI, como sujeto obligado, garantiza que las personas puedan atestiguar las sesiones donde se toman las decisiones públicas de los recursos y también la decisión del manejo institucional del organismo, pero falta la garantía que se cumplan estas mismas conductas de transparencia en el resto de los sujetos obligados. Al analizar los requisitos indispensables para que se lleven a cabo las sesiones del Consejo, encontramos que el único que presenta cierto grado de dificultad para cumplirse es el más importante que se refiere al quórum, porque resulta que los Consejeros son honoríficos y por ende se dedican profesionalmente a otra actividad y aún cuando asumieron el compromiso de ejercer su encargo al rendir

la protesta ante el Congreso del Estado de Jalisco el día 2 de julio de 2005, también es cierto que al no tener derechos y solo obligaciones, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos no se puede aplicar, encontrándonos en este aspecto y como parte de los cuestionamientos indicados en la introducción, una carencia en la integración del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco que es necesario mejorar a través de una reforma a su marco normativo, aunado a que el número de recursos que resuelven de manera mensual (42) sería el número de solicitantes que se verían afectados en caso de no reunirse el quórum necesario en las sesiones del Consejo. Otro aspecto que es susceptible de mejorarse a través de una reforma la Ley es precisamente en lo relativo al recurso de revisión, si bien del capítulo anterior se tiene que la norma dedica del artículo 93 al 101 la regulación del recurso de revisión, del presente se advierte que el Consejo, en uso de sus facultades normativas y de interpretación, ha tenido que suplir a través de reglamentos la substanciación del medio de defensa, pero la técnica legislativa adecuada y además por la trascendencia del derecho fundamental a la información pública, es indispensable que todo lo relativo al recurso en comento quede incluido en la Ley reglamentaria del derecho, lo cual será considerado al momento de emitir las conclusiones de este trabajo de investigación.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En esta última fase de la investigación planteada se pretende detallar el planteamiento sobre los aspectos del derecho de acceso a la información pública, específicamente del marco normativo, que requieren mejorarse para generar una mayor eficiencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información que tienen todas las personas como derecho fundamental y como el título de este trabajo lo indica será a través de una propuesta de reforma a la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco sólo en aquellos aspectos que la experiencia documental que obra en el órgano garante del acceso a la información pública del Estado así lo demuestran, ya que en un primer ejercicio de 2002 a 2005 correspondió solo al Congreso del Estado de Jalisco hacer el balance de la primera Ley que no contemplaba la figura de un órgano garante como se pudo apreciar en el capítulo II, siendo Jalisco pionero en la promulgación de la primera ley en el país, situación que ya ha sido superada en la totalidad de entidades de la República Mexicana por contar actualmente con 32 leyes estatales de acceso a la información y una ley federal para los Poderes Federales y una base para establecer los mínimos indispensable consagrados en el artículo 6° de nuestra Carta Magna. Vale el comentario general del capítulo II que los males que se buscan erradicar o inhibir con leyes de acceso a la información pública, son la corrupción, la ineficiencia y mala administración de los recursos públicos y los esquemas de privilegios para acceder a diferentes bienes y servicios públicos aunque no se pueden eliminar únicamente con la creación de leyes en materia de transparencia, pero si representan un avance importante en el inicio de esta tarea, lo cual como quedó constatado en los capítulos III y IV de este trabajo ya se estableció en el Estado de Jalisco al haberse incorporado a la Constitución Política del Estado, en los artículos 4°, 9° y 15° el derecho de acceso a la información como una garantía fundamental para las personas y su regulación a través de una ley reglamentaria que es la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, la conformación de un órgano

constitucional autónomo que garantice y proteja este derecho, el cual se denominó Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco y la determinación de diversas acciones que deben de generarse en los sujetos obligados (entidades públicas y privadas que reciban recursos públicos) en su actividad cotidiana para que transparenten su actuación.

Las propuestas formuladas para concluir este trabajo de investigación son las que se enumeran a continuación:

**PRIMERA.-** Modificar lo relativo a la remuneración de los Consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública, para efectos de profesionalizar su labor en el desempeño dentro del Instituto y se dediquen de tiempo completo a esta actividad, con lo que se atendería, según lo planteado al final del capítulo IV, de una manera más profunda en el estudio de los recursos de revisión asignados a sus ponencias así como el ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 46. Por otra parte se evitaría el riesgo planteado para reunir el quórum legal para llevar a cabo las sesiones semanales de Consejo, que es donde se han atendido más de 600 recursos de revisión en lo que tiene de vigencia la Ley, ya que al tener un sueldo y faltaren a sus obligaciones, se podría aplicar las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que en concreto se debe adicionar al artículo 40 de la ley lo siguiente:

*“**Artículo 40.-** Los sueldos y prestaciones del Presidente, **Consejeros**, Secretario Ejecutivo y Directores que laboren en el Instituto, deberán sujetarse a las consideraciones emitidas por el Comité Técnico de Valoración Salarial o su equivalente.”*

**SEGUNDA.-** En el análisis del capítulo IV donde se relacionan las facultades del Consejo se encuentran atribuciones administrativas que no necesariamente tienen que pertenecer al órgano encargado de velar por el respeto al derecho de acceso a la información de las personas y promover la cultura de la transparencia, por lo que en sentido práctico debe descargarse esa parte a la estructura administrativa del

Instituto de Transparencia e Información Pública. Aunado a lo anterior y toda vez que esta propuesta delimita las facultades del Consejo se propone como una atribución indispensable otorgársele a este cuerpo colegiado la facultad para establecer procedimientos detallados respecto a la substanciación del recurso de revisión por el cual se garantiza el derecho a la información, específicamente a través de un reglamento, para ser acorde a una técnica legislativa adecuada y garantizar una norma que estipula la propia ley y no pueda ser objetada la facultad del Consejo para establecer el mecanismo para el desahogo hasta la conclusión del medio de defensa en comento, quedando la variación del texto de esta forma:

***“Artículo 46.- El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:***

***I. Promover la cultura de transparencia y el derecho a la información entre los sujetos obligados y la sociedad y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley;***

***II. Hacer del conocimiento del titular de las unidades de transparencia o, en su caso, del titular de las Dependencias que conforman la estructura orgánica de los sujetos obligados, de los actos u omisiones que impliquen contravención a las disposiciones de la ley, para lo cual, el Consejo solicitará el inicio del procedimiento administrativo respectivo al superior jerárquico u órgano de control interno de dicho servidor;***

***III. Imponer a los sujetos obligados las medidas de apremio que, en su caso, procedan;***

***IV. Interpretar en el orden administrativo las disposiciones de la ley;***

***V. Emitir comunicados públicos sobre el incumplimiento de sus resoluciones o por infracciones reiteradas a la ley por parte de los sujetos obligados;***

***VI. Realizar recomendaciones para mejorar el cumplimiento de la Ley;***

***VII. Establecer los lineamientos generales sobre la forma, proceso y actualización de la información fundamental;***

***VIII. Establecer los lineamientos generales para la clasificación, desclasificación, custodia, manejo, mantenimiento, seguridad y protección de la información reservada y confidencial, así como revisar, de oficio o a través de la***

revisión oficiosa o del recurso de revisión, la correcta clasificación de la misma por parte de los sujetos obligados;

**IX.** Conocer y resolver, en los términos de la ley, los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;

**X.** Elaborar proposiciones de normas base que los sujetos obligados puedan optar o no, en caso de no contar con su reglamento en materia de transparencia;

**XI.** Aprobar la celebración de convenios con los sujetos obligados, con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y con los órganos de la materia en las entidades federativas, para el mejor cumplimiento de los fines de esta ley;

**XII.** Coadyuvar con el Comité Técnico de Documentación del Sistema Estatal de Documentación y de Archivos Públicos en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos públicos, así como en la organización de los archivos de los sujetos obligados;

**XIII.** Aprobar o rechazar la propuesta de los nombramientos del Secretario Ejecutivo, así como de Directores del Instituto que haga el Presidente;

**XIV.** Elaborar y, en su caso, aprobar el Reglamento Interior del Instituto, el Reglamento para la substanciación de los recursos de revisión previstos en el capítulo XI de esta ley, y las normas de operación que consideren pertinentes;

**XV.** Preparar el proyecto de presupuesto anual del Instituto, el cual será enviado a la Secretaría de Finanzas de conformidad a la Ley correspondiente.

Su propuesta será remitida para su valoración junto con la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso;

**XVI.** Convalidar los criterios de clasificación de información pública a petición de los Comités de Clasificación de los sujetos obligados; y

**XVII.** Las demás que le confiera la Ley, el reglamento interior y otros ordenamientos legales aplicables.”

**TERCERA.-** Mejorar las cuestiones relativas a los términos para la entrega de información, ya que cinco días hábiles en los casos en que la información solicitada

sea voluminosa resulta insuficiente para poder cumplir a cabalidad con ese plazo y precisar algunos otros que causan confusión como el cómputo de días que debe cumplir el solicitante para interponer el recurso de revisión, ya que actualmente como se desprende de la ley, solo en caso de negativa de acceso a la información se cuenta con 7 días hábiles posteriores a la fecha en que debió el Instituto notificar si conocía de oficio ese asunto y en los demás casos determinados en el artículo 93 de la Ley no se indica término alguno. Así, la ampliación del tiempo para atender solicitudes de información, obedece a tener plazos razonables para que los sujetos obligados entreguen lo solicitado con las cualidades exigibles para la información pública gubernamental y revertir la disminución de respuestas afirmativas que se ha venido presentando tal y como se reseñó en la conclusión preliminar del mismo capítulo III. Sin embargo, en la lógica y espíritu de la Ley expuesto en el capítulo III de este trabajo de investigación, en la medida de que se observe esto, y se avance en la eficiencia administrativa al interior de los sujetos obligados, llevará en la práctica a reducir los tiempos de respuesta y entrega de información al solicitante, simplificando el procedimiento de acceso a la información, para lo cual deberán ajustarse los siguientes numerales:

*“Artículo 72.- Toda solicitud de acceso a la información deberá ser resuelta a más tardar en **quince días** hábiles siguientes al de la recepción de la solicitud, sólo podrá fijarse un plazo adicional de cinco días hábiles en caso de que los sujetos obligados, por la naturaleza y condiciones de la información requerida, tengan necesidad indispensable de un período mayor para reunir los documentos públicos o clasificarlos.*

*En este caso, los sujetos obligados deberán notificar al solicitante el plazo adicional, mediante escrito fundado y motivado.”*

*“Artículo 94.- El recurso deberá interponerse dentro de los **cinco días hábiles** siguientes contados a partir de la fecha de que venció el término de respuesta de la solicitud de acceso a la información.”*

**CUARTA.-** Ampliar el plazo con que cuenta actualmente el Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública para proponer la resolución de los recursos de revisión a su cargo, ya que el término de cinco días expuesto en el capítulo IV de este trabajo, dispuesto en la Ley en su artículo 98 es muy reducido para poder valorar tanto los motivos por los cuales los sujetos obligados niegan el acceso de información a los solicitante, como para brindar la intervención de los terceros interesados que pudieran verse afectados con la entrega de información relacionada con ellos, situación que tampoco esta prevista en la ley, tal como se describió en los capítulos III y IV, y lo que resulta una garantía indispensable al derecho de audiencia y defensa consagrado para cualquier persona en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto se propone la siguiente redacción:

*“**Artículo 97.-** Una vez recibido el recurso de revisión por el Instituto, éste, dentro de los **cinco días** hábiles siguientes a la fecha de su recepción, requerirá al sujeto obligado, por cualquier medio con el que pueda verificarse su notificación, un informe en el que manifieste los argumentos, pruebas o cualquier otro elemento que justifique su negativa, en caso de dicho informe no haya sido enviado previamente.*

***Asimismo el Instituto llamará al procedimiento a los terceros, si los hubiere y tuviese conocimiento de su existencia.***

***El tercero llamado a procedimiento, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de que fue notificado, podrá presentar pruebas o alegar lo que a su derecho convenga.”***

*“**Artículo 98.-** El recurso deberá resolverse dentro de los **veinte días hábiles** siguientes a su admisión, en forma fundada y motivada, tomando en consideración todos los argumentos, pruebas y documentos que le presenten las partes.”*

**QUINTA.-** Incluir en el capítulo de sanciones un efectivo esquema de medidas que inhiban el incumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, ya que como quedó constatado en el capítulo III solo se han aplicado 3

sanciones de 35 propuestas por el Consejo desde septiembre de 2005, resultando evidente la necesidad de efectuar adecuaciones a las facultades sancionadoras, para asegurar el estricto cumplimiento de la norma, proponiendo establecer medidas de apremio y un procedimiento más claro con la finalidad de sancionar a los servidores públicos incumplidos, para lo cual se adicionaría lo siguiente:

**“Artículo 103 bis.-** *El Instituto, para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, la publicación y actualización de la información fundamental, previo apercibimiento, podrá emitir las siguientes medidas de apremio:*

*I. Conminación;*

*II. La multa por el importe de diez a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara, la cual podrá duplicarse en caso de reincidencia;*

*III. Auxilio de la fuerza pública, y*

*IV. Arresto hasta por treinta y seis horas.*

*En el caso de la multa, el Instituto remitirá a la Secretaría de Finanzas copia certificada de la determinación de la sanción para efectos de que ésta inicie el procedimiento de ejecución de la multa conforme al Código Fiscal del Estado de Jalisco.*

**Artículo 107 bis.-** *Las resoluciones del Instituto deberán ser cumplidas dentro de las veinticuatro horas siguientes al día de que surta efecto la notificación del plazo que determine éste.*

*Si dentro de las veinticuatro horas no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el Instituto requerirá, de oficio o a instancia de parte, al Titular del sujeto obligado para que obligue al superior jerárquico de autoridad responsable a cumplir sin demora la resolución y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella.*

*Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.*

*En el caso de las fracciones III y IV el Instituto requerirá mediante oficio el auxilio de las autoridades municipales competentes."*

La propuesta plasmada anteriormente fue inspirada en la Ley de Amparo, toda vez que esa norma ha indicado con la experiencia ser efectiva en su cumplimiento, ya que la autoridad federal que la aplica ha conseguido resultados superiores a los del Consejo del ITEI, en la coercibilidad para cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Transparencia e Información Pública y sus propias resoluciones.

A manera de corolario es oportuno destacar que la norma jurídica es un "*instrumento vivo*", pues acompaña a la sociedad en la medida que regula las relaciones entre sus miembros y garantiza derechos y obligaciones. El Estado, como parte de la sociedad y en ejercicio de sus atribuciones, debe adecuar las normas considerando las necesidades de la sociedad en su conjunto.

En el tema planteado en la introducción de este trabajo de investigación, donde el bien jurídico a proteger de las personas es el *derecho a la información*, no escapa de la responsabilidad del Estado el adecuar las disposiciones jurídicas existentes luego de dos años y medio de aplicación de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

En este período de aplicación de la norma en materia de transparencia, considerada la de Jalisco como una de las mejores a escala nacional entre las existentes en las entidades federativas<sup>77</sup>, atendiendo la experiencia recopilada por el órgano garante de este derecho, es necesario realizar los ajustes propuestos al marco jurídico para perfeccionarlo aún más, por lo que quedan contestadas las preguntas planteadas al inicio en relación a que sí es necesario adecuar el marco normativo en el derecho de acceso a la información y se expusieron ya las partes

<sup>77</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, E. – RAMÍREZ DE ALBA LEAL, L. "La Transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales" en LÓPEZ-AYLLÓN, S. Coord. "Democracia, Transparencia y Constitución". UNAM, México, DF. 2006, p. 81-125.

vulnerables del mismo, así como las adecuaciones que permitan lograr un ejercicio eficiente en los procedimientos y el respeto absoluto por parte de los sujetos obligados a este derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma. *Leyes de acceso a la información en el mundo* Cuadernos de Transparencia número 07, México, IFAI, 2005.

BARBER, Benjamín R. *Lugar para todos: como fortalecer la democracia y la sociedad civil*. México, Paidós, 2000.

BUBER, Martín. *¿Qué es el hombre?*. México, Fondo de Cultura Económica, Breviario número 10.

CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto. *El derecho a la Información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*. En VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo. *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México, UNAM, 2001.

CARREÑO CARLÓN, José y VILLANUEVA, Ernesto, compiladores. *Temas fundamentales de derecho a la información en Iberoamérica*. México, Fragua y Universidad Iberoamericana, 1998.

CONCHA CANTÚ, Hugo A.; LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio; y TACHER EPELSTEIN, Lucy, Coordinadores. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México, UNAM, 2004.

DESANTES GUANTER, José María. *La información como derecho*. Madrid, Editorial Nacional, 1974.

DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid, Edicusa, 1969.

*Democracia en el pensamiento universal y mexicano*. México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998.

*Derecho a la información y archivos públicos*. México, LIMAC, 2005.

*Derecho Comparado de la Información*. México, UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

*Derecho de acceso a la información pública en México.* México, LIMAC, 2005.

*Diccionario Jurídico Espasa.* Madrid, Espasa, 1999.

*Diccionario Jurídico Harla.* USA, Harla, 1993.

*Diccionario Jurídico Mexicano.* México, Porrúa, 2000.

*El derecho a la información. Teoría y práctica.* Cuadernos "Lucas Mallada". Madrid, Libros Pórticos, 1995.

*El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad.* México, IFAI, 2004.

*El poder de la transparencia: seis derrotas a la opacidad.* México, UNAM e IFAI, 2005.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando. *El derecho al privacidad.* Cuadernos de Transparencia número 02, México, IFAI, 2003.

ESCOBAR DE LA SERNA, Luis. *Derecho de la Información.* Madrid, Dykinson, 1998.

ESCOBEDO, Juan Francisco. *Comunicación y Transparencia de los Poderes del Estado.* México, Universidad Iberoamericana, 2003.

---

\_\_\_\_\_ *México: poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad.* México, Universidad Iberoamericana A. C, 2004.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo.* 2ª ed. Madrid, Alianza Editorial, 1996.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Lo íntimo, lo privado y lo público.* Cuadernos de Transparencia número 06, México, IFAI, 2005.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. México, CIDE, 2000.

JUNCO ESTEBAN, María Luisa. *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*. México, Porrúa, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. México, UNAM, 1983.

KRIELE, Martín. *Introducción a la Teoría del Estado: fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional democrático*. Buenos Aires, Argentina, Desalma, 1980.

*Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*. Washington DC, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2003.

MERINO, Mauricio. *Participación ciudadana en la democracia*. México, IFE, 2001.

\_\_\_\_\_ *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México, IFAI, 2005.

MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México, Porrúa, 2005.

NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela. *Democratización y Regulación del Derecho de acceso a la Información en México*. México, FUNDAp: CEIG, 2004.

PESCHARD, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de Transparencia no. 08. México, IFAI, 2005.

PIERINI, Alicia. *Derecho de acceso a la información: por una democracia con efectivo control ciudadano: acción de amparo*. Buenos Aires, Universidad, 1999.

PINDADO SÁNCHEZ, Fernando. *Participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona, España, Ediciones del Serbal: Patronat Flor de Miag, 2000.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría General del Estado*. México, Porrúa, 2003.

REYES HEROLES, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. Cuadernos de Transparencia número 01, México, IFAI, 2003

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia número 04, México, IFAI. 2004.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Principios de Teoría Política*. Madrid, Editora Nacional, 1983.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. Argentina, Tribunal Federal Electoral, 1997.

SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Cuadernos de Transparencia número 03. México, IFAI, 2004.

SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. México, Porrúa, 1998.

STRASSER, Carlos. *El Orden político y la democracia*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1986.

TRINIDAD ZALDÍVAR, Ángel. *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México, Porrúa, 2006.

VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo. *Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales*. México, FUND, 2001.

VERGARA, RODOLFO. *La transparencia como problema*. Cuadernos de Transparencia número 5, México, IFAI. 2005

VILLANUEVA, ERNESTO. *Derecho mexicano de la información*. México. Oxford University Press. 2000.

---

*Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamericana: Estudio Introductorio y Compilación*. México, UNAM, 2003.

\_\_\_\_\_ *El Derecho de Acceso a la Información*. México, Universidad Iberoamericana, 2003.

ZAZUETA VILLEGAS, Ricardo. *Participación ciudadana: la democracia de todos los días*. México, Porrúa, 2003.

## LEGISLOGRAFÍA

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Vigente al 30 de noviembre de 2005.

*Constitución Política para el Estado de Jalisco*. Vigente al 31 de mayo de 2005.

*Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco*. Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 22 de enero 2002 sección IV.

*Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco*. Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 06 de enero de 2005.

## INTERNET

<http://www.itaipem.org.mx/portal/principal/publicaciones/INFORME2007.pdf>

<http://www.caip.org.mx/2informe/Informe2006.pdf>

[http://www.caipnl.org.mx/nuevo/publicaciones/recursos/informe\\_4to.pdf](http://www.caipnl.org.mx/nuevo/publicaciones/recursos/informe_4to.pdf)

[http://www.infodf.org.mx/iaipdf/doctos/pdf/informe2006/InfoDF\\_Informe2006.pdf](http://www.infodf.org.mx/iaipdf/doctos/pdf/informe2006/InfoDF_Informe2006.pdf)

<http://www.itei.org.mx>

<http://www/sefin.jalisco.gob.mx>

<http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10401>

[http://www.thecommonwealth.org/press/31555/34582/34773/meeting\\_of\\_commonwealth\\_law\\_ministers\\_port\\_of\\_spai.htm](http://www.thecommonwealth.org/press/31555/34582/34773/meeting_of_commonwealth_law_ministers_port_of_spai.htm)

[www.article19.org/docimages/1112.htm](http://www.article19.org/docimages/1112.htm)

<http://www.freedominfo.org>

