



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL
PROCESO DE GOBIERNO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL;
UNA PROPUESTA DE LEY DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

QUE PRESENTA:

ERANDI ZEPEDA SANDOVAL

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. ULISES CORONA RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,

AGOSTO DEL 2005.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

SI SOBREVIVES, *si persistes, canta,*
sueña, emborráchate.
Es el tiempo del frío: ama,
apresúrate. El viento de las horas
barre las calles, los caminos.
Los árboles esperan: tú no esperes,
Éste es el tiempo de vivir, el único.

Jaime Sabines

GRACIAS!

A Dios, ese viejo magnífico que no se toma enserio, y que nos recuerda de vez en cuando que hay que portarnos bien.

A mi papá, Francisco J. Zepeda Vázquez; por brindarme su respeto, amor, comprensión y sobretodo al mejor amigo que puedo tener: "Pancha".

A mi mamá, Elda Sandoval Zúñiga; por darme la vida y algunas pequeñas claves para entenderla y saber vivirla. Además, por ser la mejor mamá que el viejo magnífico me pudo haber dado.

A mi hermano, Isaac Zepeda Sandoval; por enseñarme que existen cosas más allá de la lógica y los libros. Por ser mi amigo, gracias "Chay".

A mis abuelos, Francisco Zepeda Valdezt, Aurora Vázquez García y Yolanda Zúñiga Juárez; por enseñarme con su ejemplo a ser ante todo, una buena persona.

A mi novia, Vidiana González García; por acompañarme durante el largo y sinuoso camino, por amarme y entenderme al mismo tiempo, y lo que le falta...

A mis tíos, los Sandoval, Omar y Chelo; y a los Zepeda, Luis, Héctor, Yolanda Aparicio, Germán y Mayte Téllez; y a todos los que son y no están.

A todos mis amigos; por haber llenado de momentos inolvidables nuestra estancia en la Facultad de Ciencias Políticas. Los mejores en las buenas y en las malas; Oscar "Fritangas", Oscar "Potter", Erick, Ceci Chong, Areli, Omar, Dulce Ma., Alex "Doc", Oscar "Compa", "Muchacho" Daniel y a toda la banda de la Fac.

A Rafael Alcalá y a Montserrat Zepeda; por ser grandes ejemplos para mí.

Y por supuesto, a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

México, Pumas, Universidad!

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN

3

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	9
	1.1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA (1500).	10
	1.1.2 LA CONQUISTA Y LA ÉPOCA COLONIAL (1520).	11
	1.1.3 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ (1812).	14
	1.1.4 EL PLAN DE IGUALA (1821).	15
	1.1.5 EL MÉXICO INDEPENDIENTE.	16
	1.1.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.	16
	1.1.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	16
	1.1.8 EL PERIODO PORFIRISTA (1876-1880 y 1884-1911).	18
	1.1.9 LA AFRENTA SOCIAL DE 1910-1917.	18
	1.1.10 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	20
1.2	SUSTENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL.	22
	1.2.1 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.	25
	1.2.2 EL AYUNTAMIENTO.	28
	1.2.2.1 EL PRESIDENTE MUNICIPAL.	29
	1.2.2.2 LOS SÍNDICOS.	30
	1.2.2.3 LOS REGIDORES.	31
	1.2.3 ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.	32
	1.2.3.1 EL CABILDO.	32
	1.2.3.2 LAS COMISIONES.	33
	1.2.4 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.	34
	1.2.4.1 LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO.	34
	1.2.4.2 LA TESORERÍA MUNICIPAL.	35
	1.2.4.3 LA COMANDANCIA DE POLICÍA.	37
	1.2.4.4 LA OFICINA DE OBRAS PÚBLICAS.	37
	1.2.4.5 LA CONTRALORÍA MUNICIPAL.	38
1.3	ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.	41

CAPÍTULO II

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1	LA TRANSPARENCIA.	52
2.1.1	LIMITACIONES DE LA TRANSPARENCIA.	57
2.2	LA RENDICION DE CUENTAS.	59
2.3	EXPLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.	67

CAPÍTULO III

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA FEDERACIÓN Y EN LOS GOBIERNOS LOCALES

3.1	APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN EL ÁMBITO FEDERAL.	77
3.1.1	LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.	78
3.1.2	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.	79
3.1.3	UNIDADES DE ENLACE.	81
3.1.4	LOS SITIOS DE INTERNET.	85
3.2	EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ÁMBITO DE GOBIERNO ESTATAL.	91
3.2.1	EL CASO DE NUEVO LEÓN.	92
3.2.1.1	LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO.	95
3.2.2	EL CASO DE COLIMA.	99
3.2.2.1	LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO.	101

CAPÍTULO IV

	PROPUESTA DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	107
4.1	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.	108
4.2	PROPUESTA DE LEY DE TRANSPARENCIA. Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.	111

	CONCLUSIONES	126
--	---------------------	-----

	FUENTES	131
--	----------------	-----

INTRODUCCIÓN

Debido a la creciente necesidad que existe por recobrar la confianza en las instituciones del Gobierno, este mismo ha instrumentado mecanismos para satisfacer de la forma más mediata posible dicha demanda.

Algunos de estos mecanismos son: la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental; temas que son de reciente creación y aplicación al ámbito gubernamental y los cuales son objeto de estudio de esta tesis junto con otro que desde su origen en 1917 y aún más actualmente ha demandado mayor atención por parte del gobierno federal para sus asuntos, este es el municipio.

La inquietud fundamental por la cual resulta interesante la realización de un trabajo de esta naturaleza, es porque en México existe poco desarrollo, investigación y aplicación del principio de transparencia en el servicio público, y mucho menos de el de rendición de cuentas; el manejo del mismo, siempre ha sido discrecional, desde la recaudación, hasta la ejecución de los recursos del erario; este fenómeno que desvirtúa la acción del Gobierno, está incrustado y quizá se podría decir que es, o al menos que fue parte de la idiosincrasia del servidor público hasta hace unos años, y lamentablemente en ciertos ámbitos gubernamentales, esto sigue siendo así hoy día.

Por otro lado, la cultura de la rendición de cuentas es otro principio que se podría llamar letra muerta, esto históricamente porque "...en los regímenes autoritarios existen mayores posibilidades de que se abuse del poder precisamente porque los gobernantes (y otros miembros de la sociedad) no siempre cuentan con frenos para actuar contra intereses particulares o de grupos de la sociedad, y tampoco tienen, por regla general, la obligación de dar cuentas claras de sus acciones..."¹

Justamente la discrecionalidad y la circunspección con la que eran manejados los recursos públicos eran primarias dentro del Gobierno desde sus niveles más básicos debido a que no existían contrapesos ni candados que permitieran a la ciudadanía el exigir que se le rindiesen cuentas acerca del destino de los recursos del erario.

Por estas razones históricas, la transparencia y la rendición de cuentas son parte de las nuevas exigencias del Estado actual, y más específicamente de la ciudadanía; la cual ahora se encuentra informada acerca de sus derechos y desea conocer de primera mano el destino que

¹ López Presa, José Octavio. *La Rendición de Cuentas en la Política Social*, Ed. Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2002, Pág. 7.

se le da a los recursos públicos que son evidentemente de la población misma.

Es importante destacar que desde hace tiempo hacían falta mecanismos institucionales, mediante los cuales el Gobierno, por medio de alguna de sus innumerables instituciones; primero, llevase con transparencia las acciones de gobierno, y en segundo lugar, que rindiese cuentas acerca de los medios y los resultados de estas acciones gubernamentales.

Al no cumplirse estos preceptos, se abrieron las puertas para que la herramienta fundamental de ejecución del Estado, es decir, el Gobierno, fuese reformado e inundado por la Gerencia Pública, que no es otra cosa que principios de la empresa privada adaptados a la Administración Pública; los cuales, deben ser primordiales en esencia, en el accionar del Gobierno y de sus servidores públicos.

Dichos mandamientos, son primarios dentro de una sociedad participativa, donde los ciudadanos toman un papel activo y actuante evidenciando que "... un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas es que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla y, posteriormente, tomen la decisión de aprobarla o reprobarla mediante el voto..."²

Es importante precisar que esta información y juicios, implican que en el país se de un proceso de transformación, el cual conduzca a las sociedades del consumo hasta las sociedades de la información, por medio de las cuales el nivel de involucramiento con el Gobierno y sus entes rectores, permitan un grado de conocimiento sobre los mismos, que permitan emitir juicios objetivos y concretos, es decir, con bases, con información.

Es así como se debe de entender la reciente inclusión de la transparencia y la rendición de cuentas en la vida pública, como "... los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia [los cuales] refieren a la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación..."³ Por lo que estos mecanismos sólo serán factibles, en la medida en que la sociedad tenga la posibilidad de preocuparse de cuestiones más allá de sus necesidades básicas, sólo entonces, se podrá ejercer papel de una sociedad de la información, es decir, el de una sociedad con poder.

² Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México*, Ed. Senado de la República, México, 2001, Pág. 20.

³ López Presa, José Octavio. *Op. Cit.*, Pág. 9.

De este modo, se entiende que la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas es que "...se erige como la espina dorsal de la democracia política, al grado que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario..."⁴; y ahí precisamente es donde radica su importancia en el contexto actual del país, debido a que el actual gobierno tiene como sus pilares fundamentales, los preceptos que ocupan este trabajo de tesis, la transparencia y la rendición de cuentas.

En este contexto, es preciso decir que fueron éstas demandas de gobiernos transparentes y que rindieran cuentas a la población, causales importantes para impulsar el proceso de transición política y administrativa que el país está padeciendo actualmente, ya que en el discurso, se mencionan ambos temas como herramientas imprescindibles dentro de una democracia participativa, y apelando a la conciencia ciudadana, fueron ofrecidos como novedosas herramientas que el gobierno podría utilizar para legitimarse y sobretodo para mejorar los procesos y resultados de las acciones que éste emprenda.

Sin embargo, donde deberían de comenzar a utilizarse estas herramientas es desde el municipio, ya que la vida municipal tiene actualmente un papel protagónico, como modelo político y administrativo, es igualmente una institución que esta interactuando con una sociedad civil con mayores recursos, tanto intelectuales como materiales para expresarse, manifestarse y para realizar una serie de demandas inconmutables, como lo son el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que se trata de una sociedad más abierta, plural y participativa ahora sí de manera efectiva.

De ahí precisamente la importancia de ejercer la transparencia y la rendición de cuentas, ahora más que nunca en algunos sectores y principalmente en la clase media, existe una sociedad que se informa, pero que además de eso, que protesta, no sólo cuando se trastocan sus intereses particulares, sino también cuando ve allanados o atropellados los de la comunidad, esto refleja que la manera como se esta conduciendo el país no ha sido la adecuada, lo cual se manifiesta cuando la sociedad protestante y también la pasiva, por qué no decirlo, no creen mas en las instituciones gubernamentales, y ahí es donde la gobernabilidad, la cual consiste en que existan las condiciones mínimas de satisfacción para poder gobernar, puede verse afectada y generarse conflictos sociales que ya se han visto, y que pueden ser la punta de

⁴ Crespo, José Antonio. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Ed. Auditoria Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2001, Pág. 9.

lanza de un conflicto interno mayor, siendo que éste puede ser evitado con un gobierno transparente y que a la vez, rinda cuentas de su proceder a la ciudadanía.

El negarse a ejercer la transparencia y el no rendir cuentas acerca de los procesos del gobierno en general, pero fundamentalmente dentro del ámbito municipal, podrían llegar a ser el comienzo de la deslegitimación del Gobierno y de sus instituciones, esto trayendo consigo una multiplicidad de problemas tanto hacia el interior como al exterior del mismo. Lo anterior daría cabida a las mencionadas políticas de la Gerencia Pública, las cuales se presentarían como una solución única a problemas que bien puede resolver la Administración Pública.

Dentro de este contexto, la relación existente entre los temas antes referidos, permiten elaborar un trabajo investigación al respecto, resultando éste muy interesante, tanto para fines académicos, como también para fines prácticos; siendo la propuesta contenida dentro del mismo, el primer paso que de muchos otros que se deben de dar en materia de transparencia y de rendición de cuentas dentro del ámbito municipal.

Cabe mencionar que gran parte de la inquietud de realizar este trabajo de investigación, surge de lo novedoso del mismo, ya que es corto el tiempo de su surgimiento, principalmente a nivel teórico; siendo aún más corto el tiempo de vida en el ámbito de la Administración Pública, donde tiene apenas algunos años de ser efectivamente ejercido.

Lo reciente que es ésta línea de investigación, lo podemos ver reflejado en la Universidad y más puntualmente, en la Facultad de Ciencias Políticas, ya que hasta el momento, no son los que el tema amerita, los trabajos de tesis en este respecto, constituyendo esto, un aliciente más, para elaborar un trabajo que pueda ser tomado en cuenta en un futuro como una referencia al respecto.

Ambos temas, tanto la transparencia, como la rendición de cuentas, demandan una creciente atención por parte, primero de la sociedad y después de los diferentes ámbitos de gobierno, cuestión que es interesante al proponer una forma de vincular y desarrollar ambos tópicos; es decir, el cómo se podría aplicar la transparencia en el manejo de recursos gubernamentales dentro del ámbito municipal.

Este tema resulta de gran importancia para entender el cómo y el porqué se ha gestado ésta demanda de la sociedad para transparentar los procesos de gobierno desde su nivel más próximo, que es el municipal, y hasta el más lejano, que es el federal.

La manera más adecuada de entender este tema es abordándolo con un método de investigación inductivo, es decir, aquel que vaya de lo general a lo particular, dentro del mismo objeto de estudio. El presente ejercicio de tesis tiene por título: “Transparencia y Rendición de Cuentas en el Proceso de Gobierno en el Ámbito Municipal; una Propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal”, ha sido dividida en cuatro apartados los cuales se explicarán a continuación.

En el primer capítulo obedeciendo a los requerimientos teóricos de un ejercicio de esta naturaleza, se referirá la historia del municipio en México; comenzando por la época prehispánica en donde ya existía una organización tal, que quizá hubiera superado a la implantada por los colonizadores españoles en aquel tiempo; de igual manera se referirán las situaciones que llevaron a los Constituyentes de 1917 encabezados por Venustiano Carranza, a redactar en materia municipal el texto Constitucional; lo anterior sin obviar las 11 reformas importantes que lleva a la fecha y claro, el resultado en cuanto a autonomía de administración de los gobiernos municipales que este largo proceso ha arrojado.

Esto es, un breve análisis de los antecedentes históricos del municipio y también del sustento jurídico con el que cuenta y en el cual basa hoy sus demandas de mayores facultades de gobierno, resultando la situación actual del municipio, el último apartado de este capítulo, finalizando con esto un capítulo que proporcionará un panorama general del municipio en México.

En el segundo capítulo de este ejercicio, se identificarán tanto la transparencia como la rendición de cuentas, ambas como técnicas de no muy lejana creación para legitimar los procesos de gobierno en sus diferentes órdenes e instituciones. Esta reciente necesidad de legitimidad del Estado, surge de las múltiples decepciones y tropiezos que éste ha tenido para con la sociedad, es por eso que la importancia tanto en materia política en este contexto; así como en materia administrativa en cuanto a la necesidad de maximizar los recursos con los que cuenta el Gobierno para lograr su fin primordial: el bien común.

Resulta de suma importancia el explicar lo que a nivel federal ha dado origen a la transparencia y a la rendición de cuentas en México, esto ha sido la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; este ordenamiento jurídico sirve irremediamente a todos los ámbitos de gobierno y a todas sus instituciones públicas, como una guía rectora en la materia, por lo que es importante conocer el mencionado ordenamiento dentro del presente ejercicio.

Dentro del tercer apartado y en congruencia con lo anteriormente mencionado, se explicará el como ha sido tomada esta guía rectora de

transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública gubernamental en los gobiernos locales, esto es, refiriendo en este capítulo los mecanismos que para obedecer a estos principios se han dado en los gobiernos estatales.

Lo anterior con la particularidad que se requiere para evitar una dispersión de datos innecesaria, por lo que se presentan dos ejemplos sumamente interesantes y asimétricos igualmente; los Estados son, Nuevo León y Colima; uno encabeza la lista de los Estados industrializados dentro del territorio nacional, mientras que el otro, tiene el potencial necesario para llegar a serlo, aunque en su ámbito, que es principalmente el turístico. Es por eso que a lo largo de este capítulo se explicará el porqué de su inclusión en el presente, así como también el proceder que han tenido ante el ejercicio de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública gubernamental.

Finalmente y a manera de propuesta, en el cuarto capítulo del presente documento, se señalará la importancia que tiene el que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se aplique y tenga un símil en el orden estatal, y más aun en el ámbito municipal, que es donde se requiere y en donde su ejecución podría ser más factible y tangible.

Esta posibilidad existe gracias a la cercanía entre el municipio como institución y la sociedad como el componente humano y tangible del Estado, iniciando así, el proceso de legitimación del mismo, desde la base y en orden ascendente, tal y como estaba contemplado por los Constituyentes.

Es por eso que dentro del último capítulo del presente documento, se hará una Propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal; la cual tendrá como objetivo, ser aplicada en la vida real en las Entidades de la República, siendo los Congresos Locales, los encargados de poder concretar este ejercicio.

Al respecto, es preciso mencionar que dicha propuesta es limitada debido a la disparidad que existe entre los municipios de nuestro país, haciendo que la aplicación de la propuesta se limite a municipios urbanos con la suficiente capacidad administrativa para implantar la presente propuesta de ley.

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

El municipio en México tiene una vasta historia como organización política y social de vecinos de una población, siendo la época prehispánica en la cual comienza el desarrollo histórico de la institución municipal en México, hasta llegar a nuestros días, tiempo durante el cual ha evolucionado refiriéndose a continuación los momentos históricos más importantes. Esto, sin dejar de lado la esencia del origen municipal, la cual es la organización social en torno a un interés común.

Al comenzar a hablar de los orígenes del municipio en México, es deber mencionar a Ochoa Campos, quien define al municipio natural y al municipio político, diciendo que "...hablamos de municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente que posea o no, la forma política propia del régimen local" y "... hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social".⁵ Así pues, comprendemos el porqué de la necesidad y la premura por organizar las relaciones interpersonales de una comunidad, en tanto que estas se volvían más complejas.

Lo anterior evidencia que "el municipio como organización estructurada para obtener como resultado el bien de la comunidad no es una institución novedosa, [...] al paso de diversas etapas históricas se ha ido identificando y particularizando [...] para fines políticos de desarrollo."⁶

Es justo antes de alcanzar un estado de asociación política, cuando las agrupaciones humanas en estado natural pasan por un periodo llamado pre-político, el cual "se caracteriza por contar con elementos que mantienen unidos a los miembros de esa pequeña sociedad, siendo los lazos sanguíneos, los primeros eslabones de esa cadena y que son al mismo tiempo, consecuencia de una vida nómada, primitiva y que no permite estabilidad continua en el territorio."⁷

Siguiendo a estos lazos sanguíneos la comunidad de intereses, de pensamientos, de identidades, en fin, elementos que hasta el día de hoy

⁵ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1968, Pág. 29.

⁶ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México*, México, Ed. UNAM, 1979, Pág. 16.

⁷ Moreno, Manuel. *La Organización Política y Social de los Aztecas*, México, INAH, 1971, Pág. 19.

conforman las bases de una organización política, en este caso, la organización social llamada municipio.

1.1.1 Época Prehispánica (1500).

En la época prehispánica, allá por el año 1500, encontramos el origen del municipio dentro de la Cultura Azteca, lo encontramos en el Calpulli, organización cuyo gobierno estaba constituido como una gerontocracia, es decir, era el gobierno de los ancianos.

Como es por todo el mundo reconocido, “nuestra historia [como muchos otros aspectos de la vida nacional], es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los Aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas Mixteco Zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización Maya.”⁸

Estas organizaciones sociales y territoriales se caracterizaron siempre por ser autosuficientes, en tanto que las familias integrantes producían los bienes necesarios y suficientes para su propia subsistencia. Los Calpullis que “fueron la base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519”⁹, se organizaban para tal fin en unidades encargadas de funciones específicas de la siguiente manera:

- El Tecuhtli, era el responsable de la milicia y la seguridad, adiestraba a los soldados y comandaba a las tropas en caso de guerra.
- Los Tequitlatos, fungían como encargados del trabajo comunal.
- Los Calpizques, tenían encomendada la labor de recaudación de los tributos.
- Los Tlacuilos, eran quienes actuaban como los cronistas y escribanos de la época.
- Sacerdotes y Hechiceros, tenían bajo su cuidado la salud de todos los habitantes del Calpulli.
- Los Topiles, se desempeñaban como gendarmes dentro del territorio del Calpulli.

Lo anterior, muestra claramente que el Calpulli era una unidad de organización estrictamente definida y delimitada en cuanto a funciones

⁸ Acosta Romero, Miguel. Et. Al. *La Reforma Municipal en la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 1986, Pág. 20.

⁹ Ibid, Pág. 22.

administrativas, organización política y territorial, en tanto que tenía cubiertas todas las funciones que hoy en día tiene el Estado. Entre las cuales podemos dilucidar las siguientes:

- Seguridad Pública.
- Seguridad Social.
- Hacienda.
- Trabajo y Previsión Social.

Como se puede observar, “los Calpullis realizaban múltiples funciones de carácter económico, político, social y religioso, que sólo pueden darse en sociedades con un alto grado de desarrollo.”¹⁰

Cabe mencionar, que estos rasgos característicos de la organización que sostenían ya en la época prehispánica de América los Aztecas, denotan una gran estructura, desarrollo, y pensamiento políticos y sociales en términos análogos con la sociedad actual; lo cual es reflejado en innumerables textos literarios a lo largo de la historia.

Un elemento fundamental de esta organización, fue “la clase sacerdotal, la cual tenía participación hasta en los actos más insignificantes, ya fuesen de la vida privada o de la pública.

La religión constituía un verdadero súper fenómeno dentro de la sociedad Azteca, pues todo lo determinaba y lo subordinaba a sus fines y a sus medios.”¹¹ Así pues, se entiende que desde entonces la vida del municipio ha estado vinculada e influenciada por la religión, al comienzo por las deidades Aztecas y después por la Iglesia Católica.

1.1.2 La Conquista y la Época Colonial (1520).

Sabido es que el descubrimiento de América se llevó a cabo desde la isla de Cuba, la cual era gobernada en aquel entonces por Diego Velázquez, justamente a quien Cortés desconoció una vez que piso tierra firme en el puerto localizado en el Golfo de México en la Villa Rica de la Veracruz, situación que denota la importancia del municipio y sus orígenes en México, dado que “la circunstancia de que Cortés, para justificar su rebeldía ante el capitán General de Cuba, Diego Velázquez y asumir el poder de la conquista,

¹⁰ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Op. Cit.*, Pág. 28.

¹¹ Moreno, Manuel. *Op. Cit.*, Pág. 79.

haya recurrido a la fundación del régimen municipal”¹², nos muestra que en ese entonces, dicho régimen fue utilizado como un medio estratégico de control político y territorial.

La conquista y eventual evangelización de la Cultura Azteca, comenzaron estructural y sistemáticamente con el establecimiento del ayuntamiento en la ya mencionada Villa Rica de la Veracruz, siendo el primero instalado el 22 de abril de 1519, así, se dio el primer paso a la implementación y organización de este cuerpo político y jurídico en el ahora nombrado Continente Americano a manos del colonizador Cortés, quien a la vez mostró de esa manera, su primer acto de gobierno de en América.

A la caída de la gran Tenochtitlán, el mismo Cortés fundó el segundo ayuntamiento en Coyoacán, mudándose luego a lo que daría paso a ser la Ciudad de México a partir del 8 de marzo de 1524.

Como se puede ver, “a lo largo del Siglo XVI los españoles crearon una serie de instituciones que expresan esta transformación de la sociedad indígena bajo el régimen colonial, como lo son por ejemplo, el sistema de tributos y los servicios personales, la encomienda, el repartimiento, el régimen de la propiedad de la tierra, la implantación de redes comerciales entre los centros rectores españoles y las regiones indígenas, la educación, la indumentaria, la creación de símbolos de identidad cultural, la introducción de la religión católica en cuanto al culto de los santos y las mayordomías, etc.”¹³ Esto, como se observará a lo largo del capítulo presente, propició que el proceso de dominación cultural y territorial se aceleraran irremediable y lamentablemente para los Aztecas.

Dicha colonización, tuvo su fundamentación jurídica en la necesidad detectada por los colonizadores españoles de instituir una organización política y administrativa en los diferentes territorios de América, ignorando la existencia previa de los Calpullis y por lo tanto, desconociendo a esta gran institución social, política y administrativa.

La figura municipal que se importó de España tiene su origen histórico en diferentes corrientes del pensamiento mundial, entre otras:

- El régimen Edilicio de la cultura Romana.
- La figura del Alcalde en la cultura Árabe.

Tenemos entonces “que el municipio indígena compartió con el español, de

¹² Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1990, Pág. 379.

¹³ Boehm De Lameiras, Brigitte. Coordinadora, *El Municipio en México*, Ed. El Colegio Michoacano, México, 1987, Pág. 47.

profundas raíces romanas y visigóticas [además de la Árabe aquí mencionada], una prolongada época colonial”¹⁴, con los resultados igualmente aquí mencionados.

Basándose en estas corrientes, por principio de cuentas se realizó la división territorial por medio de los señoríos previamente existentes llamada la división antigua, así como también en las extensiones territoriales donde no existían divisiones, siendo la milicia española la encargada de ello mediante un proceso llamado: Capitulaciones Reales, es decir por contratos territoriales realizados por la Corona Española.

Tiempo después, la división territorial se estructuró en provincias, las cuales se conformaban por pueblos, estos, debían tener una cabecera administrativa llamada Alcaldía Mayor, siendo de la misma manera obligatorio establecer para gobernar un Cabildo o Consejo Municipal.

Estos Ayuntamientos en conjunto con sus Cabildos tenían bajo su encargo las siguientes funciones:

- Recaudar y enviar los tributos a la Corona Española.
- Dirigir el trabajo realizado para construcciones y tareas agrícolas.
- Colaborar en el proceso de evangelización.
- Salvaguardar a la población mediante labores de gendarmería.

Lo anterior pone de manifiesto que las instituciones que implementaron los colonizadores españoles en cuanto a la organización política y administrativa existía ya antes de su llegada, quizá con una estructura aun más sólida que la propia española.

Las atribuciones del Cabildo español eran las siguientes:

- Elaborar y aplicar de la ley.
- Administrar los bienes públicos, a cargo de los Alcaldes.
- Ejecutar obras públicas, a cargo de los Regidores.

Es “en este contexto [que] la creación de los cabildos indígenas y españoles resultó ser uno de los principales métodos de segregación de la población, [cuestión que resultó ser un] pilar del sistema colonial. [...] Según Gibson, los cabildos formados por los alcaldes y regidores indígenas que surgieron en

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. Et. Al. *Op. Cit.*, Pág. 23.

todas las cabeceras hasta la segunda mitad del Siglo XVI fueron como sistema uniformemente distribuido, fueron una institución colonial que expresa la hispanización política de las comunidades indígenas. Su establecimiento fue uno de los logros más importantes del Estado español.”¹⁵

Por las razones anteriores, entendemos que el Ayuntamiento estaba constituido como la autoridad competente para reglamentar la vida pública de la Colonia, desde las actividades relacionadas con la hacienda, hasta las actividades de los artesanos; basado como se citó en la segregación racial.

El último y definitivo paso del proceso de colonización se hizo con la división del territorio en Provincias internas de oriente y de occidente así como también de las 12 Intendencias, mismas que se crearon como organización territorial de la administración colonial en el año de 1786.

Mediante el fortalecimiento del ayuntamiento, a finales del siglo XVIII, y principios del XIX la Nueva España se insubordinó a la Corona y participó de manera activa en el proceso de emancipación política que contribuiría a la posterior independencia de ésta y algunas otras colonias.

1.1.3 La Constitución de Cádiz (1812).

La Constitución de Cádiz se ha identificado históricamente como la herramienta que permitió la consolidación del ayuntamiento como institución básica del gobierno, así como de su organización territorial, poblacional y administrativa.

Su elaboración y posterior proclamación fue obra del ala liberal española, la cual representaba la evolución jurídica, política y administrativa del ayuntamiento, por lo que esta nueva Constitución buscaba rediseñar y subsanar el régimen existente del gobierno local, comenzando por El Reino de España así como también en las diferentes colonias que lo componían.

“Dicha Constitución fue promulgada en España el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año el Virrey Francisco Javier Venegas, lo hizo en México expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación.”¹⁶

Dentro de su articulado, se establecieron las bases de la organización de los municipios, consolidándolo como la institución política básica de gobierno, así como la mayor organización territorial y poblacional del momento, poniendo fin a las regidurías, así como también promoviendo ese tipo de institución donde aún no la había.

¹⁵ Boehm De Lameiras, Brigitte. Coordinadora, *Op. Cit.*, Pág. 49.

¹⁶ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Op. Cit.*, Pág. 47.

Para su funcionamiento, el Ayuntamiento estaba integrado por un alcalde, regidores y un procurador síndico, quienes estaban presididos por el prefecto o jefe político, quien era a su vez el representante del gobierno central en el departamento.

Entre las principales áreas bajo el cuidado del ayuntamiento encontramos las siguientes:

- Salubridad.
- Orden público.
- Instrucción primaria.
- Obras públicas.
- Beneficencia.
- Cárceles municipales.

Como podemos observar, el Ayuntamiento tenía cubiertas todas y cada una de las razones del Estado, como lo son, la salud, la seguridad pública, la educación, la infraestructura, la seguridad social y la función de policía, por lo que en su dimensión, proporcionaba las condiciones mínimas para desarrollarse por si mismos a sus habitantes.

1.1.4 El Plan de Iguala (1821).

Fue mediante la promulgación del Plan de Iguala o Plan trigarante el 24 de febrero de 1821 a manos del hasta entonces General Iturbide, por el cual, se proclamaban tres principios básicos para el país:

- La independencia de México.
- El mantenimiento de la religión católica como la única del país.
- La igualdad de derechos entre todos los habitantes del país. (criollos y peninsulares).

Así pues, se acordó que la Nueva España sería gobernada por un jefe político según su propia terminología, designando al Virrey Juan O'Donjú para tal efecto, el príncipe español Fernando VII.

Al mismo tiempo que se establecía la Independencia del país y su forma de organización, la cual consistiría en una Monarquía Constitucional, se

reconoció la existencia del Ayuntamiento, dejando vigentes para sí las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

1.1.5 El México Independiente.

Gracias a los ayuntamientos y a su actuación en la vida política nacional, se permitió la conformación del Congreso Constituyente, Institución que dio pie a la formación de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando, entre otros, al respecto del tema de este trabajo, la denominación de Municipio a la base de organización de la sociedad mexicana.

Durante el periodo intermedio transcurrido entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, asumió el poder Agustín de Iturbide quien suscribió el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano en 1822, en el cual se estableció entre otras normas, que las elecciones en los ayuntamientos para el año subsiguiente se llevarían a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento, es decir, continuaba el proceso de democratización de la vida nacional, desde sus bases, como lo era el Ayuntamiento, convertido en municipio, hasta la recién constituida federación mexicana.

A fin de dirigir la naciente federación mexicana, Iturbide nombró a un jefe político en cada una de las provincias, consolidando así la institución municipal de la Constitución de Cádiz.

1.1.6 La Constitución de 1824.

Una vez rotos los lazos con España, el acta mediante la cual se constituyó la República Federal fue aprobada el día 4 de enero de 1824, y sancionada el 4 de octubre de ese mismo año, precisando en su artículo IV la forma de gobierno que está debía adoptar, el Artículo en su versión original dice: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal. La República cuenta con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, se dio total libertad a los Estados de organizar sus gobiernos y sus administraciones, rigiéndose en consecuencia la vida municipal por la normatividad establecida en la Constitución de Cádiz.

1.1.7 La Constitución de 1857.

Respecto al tema central del presente trabajo, “ni el título Quinto de la Constitución de 1857, denominado “De los Estados de la Federación”, ni

algún otro, hacen referencia específica a la forma de organización del municipio, no obstante que el tema no fue ajeno en el seno del constituyente.”¹⁷

En lo general, dentro de este documento se estableció la organización de la Nación, instituyendo una República representativa, democrática, federal y popular. Quedando así sentadas las bases de lo que hoy conocemos como los Estados Unidos Mexicanos, además de otras bases jurídicas que se sostienen y sustentan hoy día la República Federal.

Una de estas bases jurídicas es el Artículo 72, dentro del cual se menciona que se elegirá de manera popular a las autoridades públicas municipales y judiciales, es decir, se democratizó la vida municipal, desde la base electoral, acatando así, las exigencias democráticas de la época.

De la misma manera en el Artículo 31 se menciona que todo mexicano debe asistir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, instaurando así la hacienda pública obligatoria y gracias a la cual estos últimos pudiesen exigir impuestos y contribuciones para desempeñar sus funciones y obtener cierta independencia, la cual en todos los ámbitos proviene eminentemente de su situación económica.

Finalmente en el Artículo 36 se estableció la obligación ciudadana de registrarse en el padrón de su municipio. De esta manera los Estados de la Federación ya normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

Dentro de este marco institucional de la recién creada Federación, transcurrieron algunos años, hasta que se dio la intervención francesa, la cual trajo como consecuencia que se instaurara el segundo Imperio en México, esta vez encabezado por el Archiduque de Austria Maximiliano. Este punto es importante señalarlo, ya que tuvo gran influencia en la política nacional mediante la emisión de un Estatuto Provisional en el cual se designaba la soberanía en la persona del propio Emperador.

Entre otras cosas, establecía la división política del territorio dada en departamentos, los cuales estaban divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Esta organización era conducida jerárquicamente por varias figuras, algunos de ellos eran los Prefectos Imperiales, el Consejo de Gobierno y los Subprefectos para los Distritos. En lo tocante a los Ayuntamientos, eran los alcaldes elegidos por la jefatura cada uno de los Departamentos.

Los impuestos y contribuciones eran establecidos por el Emperador, esto, de acuerdo a propuestas de los Concejos Municipales así mismo, se estableció

¹⁷ Ibid, Pág. 66.

que ningún impuesto municipal podía imponerse, sino a propuesta del Concejo Municipal respectivo.

Debido a estas razones, el dominio imperial no logró una consolidación real a lo largo del territorio mexicano siendo en la toma de Querétaro en el año de 1867 cuando se arrancó de raíz el Imperio del territorio nacional. En consecuencia, en julio de ese mismo año se restituyó la sede del Gobierno en la Capital del país y por ende el régimen republicano.

1.1.8 El Período Porfirista (1876-1880 y 1884-1911).

Entre muchos otros, “la sofocación del más leve respiro de autonomía municipal fue uno de los caracteres distintivos del régimen del General Porfirio Díaz.”¹⁸ Este periodo que fue sin lugar a dudas trascendental en la historia de México, igualmente lo resultó en la vida del municipio mexicano, ya que a pesar de ser una institución olvidada por el gobierno del Presidente Díaz, sucedieron hechos que influyeron en el rumbo del mismo, de tal modo que el municipio como institución, sufrió un retroceso.

Durante este periodo se dieron proyectos que restringieron de sobremanera el desempeño de los municipios con políticas de Estado como las que se revisarán a continuación.

En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose en ella los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 se estructuró la institución municipal de tal manera que los prefectos eran jefes de todos los servicios proveídos por las municipalidades y estos, estaban subordinados al Gobierno del Estado.

Así pues, la autonomía y la libertad que habían reclamado anteriormente para si los municipios, no se observaban, ni se ejercían en este, sino que eran determinados por otros medios en los estados, en donde los jefes políticos eran quienes dirigían los hilos de la vida municipal y quienes de ese modo establecían relaciones clientelares que solo favorecían a grupos y no a instituciones dañándolas enormemente.

1.1.9 La Afrenta Social de 1910-1917.

Tierra y libertad fueron las demandas principales del movimiento social que se dio en aquellos años, siendo el municipio la base dentro de la cual se

¹⁸ Ibid, Pág. 68.

fraguaron las principales causas de aquella lucha, ya que como sabemos, es ahí, precisamente en el municipio en donde se da la mayor aproximación entre el pueblo y su gobierno, convirtiéndose este en el mas claro reflejo de por que se luchó durante ese movimiento social de mexicanos.

Entre algunos otros logros, que en este trabajo no se mencionaran, tenemos que gracias a este movimiento social, organizaciones tales como el Partido Liberal Mexicano se concientizaron de la importancia del municipio en México y el 1° de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; esto se plasmó en los artículos 45 y 46 del Plan de San Luis, los cuales señalaban la supresión de los jefes políticos de los estados y la reorganización de los municipios que hasta entonces habían sido suprimidos, así como también la inmediata y necesaria restitución del poder municipal en el territorio nacional.

Dentro de su articulado, el Plan de San Luis sentenciaba: “la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen en nuestra Carta Magna.” Así pues, se resaltó la carencia de libertad y soberanía en el país, siendo principal propósito de este plan el erradicarlos totalmente y a su vez restituir al ciudadano el poder que por naturaleza le corresponde.

Razón por la cual, en este Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4° de los 11 que enumeraba el principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

Durante esta vertiginosa etapa de la vida nacional, se redactaron varios planes a manos de luchadores sociales que buscaban en su mayoría, la institucionalización de la vida en el país, entre ellos, encontramos algunos que pugnaban por el desarrollo municipal, materia de esta investigación, por lo que merecen ser citados a continuación:

- Plan de Ayala. Fue el documento en el que Emiliano Zapata en 1911 sentó la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, en dicha Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

- Plan de Guadalupe. En las adiciones del 12 de diciembre de 1914 se dictaron normas para el establecimiento de la libertad municipal además, se le proclamó como una institución constitucional.

1.1.10 La Constitución de 1917.

Este documento presentado por Venustiano Carranza, que es el que hasta nuestros días funge como la Ley Suprema del país es en el que se vieron cristalizados todos los esfuerzos de los constituyentes y sus antecesores de dar la importancia y el real poder que merece el municipio, enunciando dentro de su articulado la forma de organización de Estados y municipios.

“Al derrocamiento del General Díaz, las fuerzas revolucionarias triunfantes se dispusieron a reformar el orden jurídico existente, desembocando su movimiento en el Congreso Constituyente que dio lugar a la Carta Magna de 1917, marco constitucional aún vigente.”¹⁹

Fue en el Artículo 115 donde se establecieron los lineamientos principales del ahora denominado municipio libre, siendo estos la base de su división territorial, de la organización política y administrativa de los estados; demandas inaplazables en esa época de aspavientos sociales.

Lo anterior fue debido a que “estas demandas se manifestaron en el Congreso Constituyente de 1916-1917; [ya que fueron] las palabras de los diputados las que propusieron el municipio libre como base de la organización territorial y política de los Estados”²⁰; demostrando al menos en aquella época, que el Congreso efectivamente escuchaba la voz demandante de su pueblo.

El 1º de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocupando desde entonces el municipio un sitio vital en la vida social, política, jurídica y económica de México. Las tres principales facultades otorgadas en esta Constitución a los municipios son las siguientes:

- A. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- B. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
- C. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Es así como a través de los años se fraguaron diferentes aspectos de la vida política nacional para concretar las bases de lo que hoy conocemos como la institución municipal, gracias a la cual los gobiernos de los estados y la propia federación subsisten de manera legal, pero sobretodo legítimamente gracias al papel que desempeñan los municipios como el vínculo más estrecho entre la población y el gobierno; pero también como su máximo proveedor de legitimidad social.

Es muy importante subrayar que la legitimidad de la que se habla y que

¹⁹ Ibid, Pág. 73.

²⁰ Boehm De Lameiras, Brigitte. Coordinadora, *Op. Cit.*, Pág. 65.

brinda la proximidad entre la población y el gobierno, ve su concreción en el ámbito municipal porque es justo en ese medio en donde se obtienen los servicios básicos de los cuales esta encargado de dotar el gobierno.

Es la institución municipal la que nos demuestra de manera más próxima que contamos con “un Estado más fuerte, y sus instituciones más eficaces en la medida en que los ciudadanos tienen mayores márgenes de certeza sobre las consecuencias de sus propias acciones.”²¹

De este modo, se puede ver reflejada la importancia que sin duda alguna tiene el municipio como una de las principales instituciones en México, esto por diversas razones, como base de organización y cohesión social; como estructura territorial y administrativa; y como base de la hacienda pública.

²¹ Merino, Mauricio. *La Transición Votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, Pág. 180.

1.2 SUSTENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

México nació y ha evolucionado como un país federal, es decir, es una federación de entidades o estados que están unidos en torno a un interés común y a un proyecto como Nación, pero que al mismo tiempo están separados entre si y sin alguna dependencia entre ellos, al menos no en elementos que pongan en entredicho su soberanía.

Así, entendemos que la federación esta compuesta por tres esferas de organización, la Municipal, la Estatal y la Federal. En el ámbito Federal se despliega una descentralización política y administrativa debido a que delega poder político y autonomía de gobierno a las unidades territoriales básicas que lo conforman, es decir a las entidades y los municipios, sin embargo, la Federación conserva para si la capacidad de decisión política mayor, en otras palabras, encabeza el proyecto nación.

Los tres ámbitos del Gobierno y la Administración Pública en México se sostienen de un fundamento jurídico, y son los siguientes:

Ámbito Municipal:

Su fundamento jurídico está establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Estatales, en las Leyes Orgánicas Municipales y en los Reglamentos Municipales.

Ámbito Estatal:

Su fundamento jurídico se localiza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, sus Leyes Orgánicas tanto del Ejecutivo, Judicial y Legislativo; y el Código Federal Electoral.

Ámbito Federal:

Su fundamento jurídico lo encontramos particularmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su sentido estrictamente jerárquico seguiría la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana.

Por lo tanto, todos los integrantes de la federación están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un principio elemental de este federalismo, es que las Constituciones de los Estados ni ninguna otra Ley pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal. Además, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente

a su régimen interior, a excepción de lo que está estipulado en la Constitución Política Mexicana.

Dentro de los tres ámbitos de gobierno, tenemos que su conformación esta dada gracias a tres elementos básicos e insustituibles, los cuales son: población, territorio y un gobierno constituido.

Dentro del ámbito Estatal, se da la coordinación entre los núcleos más pequeños pero a la vez los más importantes, por supuesto, hablo de los municipios, los cuales, al ser el núcleo mínimo de organización política, administrativa y territorial dan mediante la unión de sus soberanías, es decir, de sus voluntades, la fortaleza necesaria a las entidades para formar la Federación Mexicana.

Es importante no dejar de mencionar que “el municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de lo que hoy llamamos Estado-Nación, el municipio es universal”²²; cuestión que confirma lo dicho anteriormente, es una célula de organización pequeña. Pero sumamente importante.

Como ya se mencionó anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en el año de 1917 es la Ley suprema que rige la vida nacional actualmente, reconociendo antes que nada, la residencia del poder político en el pueblo, el cual esta encargado al Estado, siendo de esta manera que se establece la relación política entre todos y cada uno de sus elementos.

Dentro del Artículo 39 reconoce que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”²³

El pueblo único poseedor del poder político del cual habla el artículo 39 de la Carta Magna, esta representado en todos y cada uno de los municipios que componen las entidades federativas, enunciadas en el artículo 43, que enlista a las partes integrantes de la federación y son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”²⁴

²² Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, Colección Una Visión de la Modernización de México, Ed. FCE, México, 1994, Pág. 20.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Esfinge, México, 2005, Pág. 47.

²⁴ Ibid, Pág. 52.

La base de la organización política del país esta suscrita en el Artículo 40 de la Constitución Política, es ahí donde se hace el señalamiento que el Pueblo Mexicano está organizado como República Democrática y Federal y está conformada por Estados Libres y Soberanos en una Federación. Dicho Artículo de manera textual dice:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”²⁵

Es importante señalar lo anterior en este apartado que habla precisamente sobre el sustento jurídico del municipio, ya que es esencialmente en el municipio en donde se recogen de manera más cercana y fidedigna las voluntades ciudadanas, las cuales vemos cristalizadas en los artículos anteriormente mencionados.

Si buscamos la definición ideal e idealista al mismo tiempo de municipio, encontramos que “el municipio es una sociedad de hombres y mujeres libres, geográficamente delimitada, que deberían administrar su propio desarrollo con representación política propia en concordancia con la autoridad estatal y federal.”²⁶

Por otra parte, la definición de Ortega es muy concreta y convincente al respecto, dejando el idealismo de lado y refiriendo lo que debe y es efectiva y afortunadamente el municipio en este momento; y dice lo siguiente: “el municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los Estados. Es una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que esta incorporada al pacto federal en la medida en que confronta la base de organización de los Estados.”²⁷

Esta vocación libertaria la recogió y la plasmó el Artículo 115 de la Constitución de Querétaro, siguiendo lo dispuesto en el Plan de Guadalupe, y así el articulado constitucional fue la base en la que descansó la posibilidad del progreso autónomo municipal²⁸, esto, gracias a la unión de las voluntades ciudadanas.

Dichas voluntades que sumadas constituyen la soberanía del pueblo que las conjunta, tienen una estructuración y configuración en el Artículo 115 Constitucional, el cual señala la forma de gobierno que habrá de adoptar ese poder político constituido legítimamente.

²⁵ Ibid, Pág. 47.

²⁶ Dávila Rivera, José. *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Ed. Centro Nal. de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), México, 1994, Pág. 59.

²⁷ Ortega Lomelín, Roberto. *Op. Cit.*, Pág. 67.

²⁸ Dávila Rivera, José. *Op. Cit.*, Pág. 60.

Es precisamente por dichas razones por las cuales es de gran importancia conocer ampliamente el Artículo 115 Constitucional, sustento además de la democracia participativa en el país.

Así pues, tenemos en el Artículo, la base de la cohesión mínima requerida para que una sociedad de individuos con intereses comunes funcione, esto es, el marco dentro del cual deben moverse los diferentes actores de esa sociedad para poder impulsar hacia adelante a su comunidad y cumplir con sus proyectos y expectativas.

Con el fin de conocer y comprender el campo de acción y las atribuciones concernientes al municipio en México, es importante citar y comentar fragmentos del Artículo 115 constitucional, principal rector de dicha institución en el país como ya se había mencionado.

1.2.1 El Artículo 115 Constitucional.

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.”²⁹

En estos primeros párrafos se da la constitución del municipio y también la concreción del órgano gubernamental mediante el cual ejecutará sus diferentes acciones de gobierno.

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal,

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, Pág. 113.

regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”³⁰

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

“Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.”³¹

Es precisamente en el segundo inciso en donde se otorgan facultades al Ayuntamiento como órgano rector del desarrollo municipal, esto, con el fin de que sea punta de lanza del desarrollo regional, local y nacional. De ahí la importancia que tiene el ayuntamiento como institución en México.

“Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

³⁰ Ibid, Pág. 114.

³¹ Ibid, Pág. 115.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;³²

Es importante señalar que el manejo autónomo de la hacienda pública municipal es una fuente de soberanía, lo cual es bien sabido por las autoridades federales y lamentablemente es utilizado como un coto de poder contra los municipios.

“Los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

³² Ibid, Pág. 117.

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”³³

Una vez visto el marco jurídico formal del municipio, es pertinente conocer la integración de la administración pública municipal.

1.2.2 El Ayuntamiento.

Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, esto, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años.

Integración del ayuntamiento

El ayuntamiento esta integrado por:

- El presidente municipal
- El síndico procurador
- Los regidores

Funciones del ayuntamiento.

Entre las principales, encontramos las siguientes:

“Formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se necesitan para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

Designar de entre sus miembros las comisiones para la supervisión y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.

Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

³³ Ibid, Pág. 118.

Nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía y demás funcionarios de la administración pública, esto a propuesta del presidente municipal.

Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos del municipio.

Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.

Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.

Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de los ingresos municipales.

Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y

Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.”³⁴

Funciones de los miembros del ayuntamiento.

1.2.2.1 El Presidente Municipal.

El presidente municipal es el encargado de ejecutar las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el principal responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Dentro de sus principales funciones tenemos las siguientes:

Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y la demás reglamentación del ayuntamiento.

³⁴ Ávalos Aguilar, Roberto, *Organización y Funcionamiento de la Administración Municipal*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 64, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, Pág. 141.

Llevar a cabo a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.

Informar anualmente a la ciudadanía la situación que guarda la administración pública municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los recursos públicos municipales.

Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuyo manejo sea exclusivo del ayuntamiento.

Supervisar la correcta aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.

Realizar un control sobre la aplicación y el ejercicio de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se realice de la mejor manera y con estricto apego a los reglamentos municipales.

Aprobar o desechar las solicitudes de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas municipales.

1.2.2.2 Los Síndicos.

Son los elementos encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que este fuera parte. De la misma manera, son los responsables de vigilar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello con estricto apego a la Ley Orgánica Municipal vigente.

Entre sus principales funciones encontramos las siguientes.

Vigilar el buen manejo y la sanidad de las finanzas públicas municipales.

Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

Revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.

Vigilar que sea presentada con toda oportunidad la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.

Realizar el cobro oportuno de los créditos, multas, aprovechamientos y rezagos a favor del municipio.

Asistir de forma regular y puntual a las sesiones de cabildo y demás actos oficiales.

Practicar a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.

Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

1.2.2.3 Los Regidores.

Son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

Entre sus funciones encontramos las siguientes:

“Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos tomados.

Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad requerida sobre las gestiones realizadas.

Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos.

Promover la formulación, circulación, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

Sujetarse a los acuerdos que tomó el ayuntamiento y vigilar su debido cumplimiento.

Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones y aportar información sobre los temas y asuntos a tratar, esto permite decidir más conscientemente.

Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento. El regidor siempre pensará que los actos a los que asiste serán para dignificar la vida del ayuntamiento, si considera que el acto implica sumisión o manipulación, es mejor que no asista.

Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.

Informar a la comunidad sobre la administración municipal. Un regidor honesto no solamente pide información, sino que la verifica y cuida que la población cuente con ésta, para opinar y decidir correctamente respecto a sus intereses.

Suplir al presidente municipal sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días, correspondiéndole esto al primer regidor o síndico, según sea el caso.

Y todas las demás que se señalen en la ley, reglamentos municipales y en los acuerdos del ayuntamiento.”³⁵

1.2.3 Organización del Ayuntamiento.

A continuación se desmenuzará la organización que esta dispuesta jurídicamente para los cabildos de los municipios en México, lo anterior según la Ley Orgánica Municipal, que como se mencionó en páginas interiores, indica como toda Ley, los lineamientos y procedimientos que habrán de seguirse para dar cabal cumplimiento a nuestra Carta Magna.

1.2.3.1 El Cabildo.

El cabildo es la junta institucional de los integrantes del ayuntamiento, para el ejercicio individual y colectivo de sus responsabilidades.

Para lograr un mejor desempeño de su labor, el cabildo funciona a través de sesiones y esta dividido en comisiones de trabajo.

Sesiones de Cabildo:

Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del Gobierno Municipal, las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Las sesiones ordinarias se celebran mensualmente a fin de que los miembros del Ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo, o de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal.

Las sesiones extraordinarias se realizan cuando lo solicita el Presidente Municipal o a petición de la mayoría de los Regidores, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con prontitud.

³⁵ Ibid, Pág. 144.

Las sesiones públicas son las que se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica.

Las sesiones privadas se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva y urgente del ayuntamiento.

Dichas sesiones, se llevan a cabo en el salón de Cabildo. Cuando las sesiones se realicen en otros recintos como pudieran ser auditorios, teatros o parques públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el ayuntamiento deberá hacer la declaración previa del recinto oficial.

Para que las sesiones del Cabildo tengan validez oficial se requiere que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el Presidente Municipal, quien tiene voto de calidad en caso de que exista un empate.

Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario o el tesorero, asisten a estas sesiones, simplemente para exponer los asuntos de competencia del Ayuntamiento, esto sin derecho a voto.

1.2.3.2 Las Comisiones.

Las comisiones que se integran en torno al Ayuntamiento tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia y el buen funcionamiento de la administración pública municipal; por lo general, las comisiones se agrupan de la siguiente manera:

- “Hacienda pública.
- Gobernación y reglamentos.
- Seguridad pública, tránsito y transporte.
- Salud pública.
- Obras públicas.
- Instrucción pública, recreación y espectáculos.
- Comercios, mercados y rastro.
- Bienes municipales y panteones.”³⁶

Cabe mencionar que desafortunadamente no en todos los municipios de la República Mexicana se tiene la capacidad ni financiera ni logística para estructurar la administración pública de este modo, debido a que en dichos

³⁶ Ibid, Pág. 142.

municipios se tienen carencias económicas importantes, las cuales se manifiestan en carencias administrativas significativas para la población.

En los municipios rurales las comisiones se integran de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal, esto claro, en mayor atención a sus propias necesidades, las cuales no son siempre las mismas que las mencionadas anteriormente.

El cabildo en sesión, es el órgano que asigna a cada uno de los Regidores una o más comisiones, esto para atender los problemas sociales y de servicios de manera más profunda y a su vez propongan las soluciones mas indicadas.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para su tramite y solución correspondiente.

1.2.4 La Organización Administrativa Municipal.

Además de las comisiones, el Ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio.

Al respecto, es preciso señalar la estructura con la que se cuenta en los municipios rurales, los cuales desgraciadamente son mayoría en el país, por lo que son también los que requieren de mayor atención por parte del gobierno federal.

- La Secretaría del Ayuntamiento
- La Tesorería Municipal
- La Oficina de Obras y Servicios Públicos

Todas estas instancias de gobierno dependen del Presidente Municipal, quien realiza labores de dirección y administración para el adecuado funcionamiento de estos órganos de gobierno; por otro lado, los miembros del Ayuntamiento son quienes realizan las labores correspondientes a la vigilancia del gobierno municipal.

A continuación me parece pertinente explicar las funciones de estas tres principales instancias del gobierno municipal, las cuales fungen como las directrices del desarrollo municipal.

1.2.4.1 La Secretaría del Ayuntamiento.

“La secretaría del ayuntamiento es el órgano de la administración municipal encargado de:

Atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el ayuntamiento.

El manejo y cuidado del archivo general.

El registro y el control de personal.

Las adquisiciones de recursos materiales.

El control de activos propiedad del municipio.

El titular de esta dependencia es el secretario, quien será nombrado por el ayuntamiento.

Entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:

Atender las actividades que le encomiende el presidente municipal.

Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.

Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa.

Levantar las actas del cabildo y registrarlas en el libro correspondiente.

Autorizar mediante su firma las actas y documentos expedidos por el ayuntamiento.

Formular los proyectos de reglamentos municipales y someterlos a la consideración del ayuntamiento.

Recopilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio y vigilar que sean aplicadas.

Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos municipales.

Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el registro civil, tal como son: nacimientos, matrimonios, divorcios, adopciones y tutelas.

Elaborar el programa de necesidades de bienes y servicios que requieran las diversas dependencias administrativas.

Reclutar, seleccionar, controlar y capacitar personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal.

Registrar y controlar la correspondencia e informar al presidente de la misma.”³⁷

1.2.4.2 La Tesorería Municipal.

“La Tesorería Municipal es el órgano de la administración municipal que tiene bajo su encargo las siguientes actividades:

La recaudación de los ingresos mediante impuestos, aprovechamientos y servicios como lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales.

El manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos.

Programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento.

Por la importancia que tiene para el municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la tesorería informe mensualmente al ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos.

Este despacho debe estar a cargo de un tesorero municipal, el cual debe ser designado por el ayuntamiento.

Sus principales funciones son las siguientes:

Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.

Establecer un sistema de control, inspección y ejecución fiscal.

Elaborar y presentar los informes financieros del ayuntamiento.

Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales.

Mantener actualizados los sistemas contables y financieros del ayuntamiento.

³⁷ Anaya Cadena, Vicente. Coordinador, *El Gobierno y la Gestión Municipal en México*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 64, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, Pág. 51.

Elaborar y actualizar permanentemente los padrones de causantes.

Elaborar el proyecto de ley de ingresos.

Plantear y programar los gastos del ayuntamiento para formular el presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente.

Realizar campañas periódicas de regularización fiscal de causantes.

Determinar las contribuciones sujetas a convenios con el gobierno estatal.

Establecer un mecanismo de pago para los empleados municipales.”³⁸

1.2.4.3 La Comandancia de policía.

“La comandancia de policía es el órgano de la administración municipal encargado de:

Vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública.

Servir y auxiliar a la comunidad.

El titular de este órgano debe ser un comandante de policía que tendrá entre sus principales funciones las que siguen:

Rendir diariamente al Presidente Municipal un informe de los acontecimientos en el municipio.

Llevar un registro de los infractores de los reglamentos municipales, las faltas administrativas y los hechos delictivos.

Detener a los infractores de los reglamentos municipales y a los que comentan delitos del orden común.”³⁹

1.2.4.4 La Oficina de Obras Públicas.

Resulta de gran importancia que dentro de la estructura orgánica de la administración pública municipal se considere la creación de un órgano encargado específicamente de la construcción de obras de beneficio colectivo y de la administración de los siguientes servicios públicos, entre estos, Acosta menciona los siguientes:

³⁸ Ibid, Pág. 64.

³⁹ Ibid, Pág. 65.

- a) la apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas;
- b) la pavimentación de plazas, calles y calzadas;
- c) las obras de saneamiento y salubridad;
- d) las comunicaciones internas de las poblaciones;
- e) la provisión de las aguas potables;
- f) la provisión de cereales;
- g) la provisión de combustibles;
- h) la provisión de fuerza motriz; y
- i) la provisión de luz.”⁴⁰

Dentro de estos focos de atención, y acorde a la localidad a la cual sirve, el titular de la oficina también tendrá entre sus funciones las siguientes:

Planear y realizar la construcción de las obras de beneficio colectivo que autorice el ayuntamiento.

Vigilar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipos destinados a la prestación de servicios públicos.

Supervisar que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con estricto apego a su reglamentación.

1.2.4.5 La Contraloría Municipal.

La contraloría municipal es el órgano de la administración pública municipal encargada de:

Establecer y operar el sistema de control de evaluación municipal.

Fiscalizar el ejercicio del gasto público municipal.

Aplicar las normas y órganos en materia de control, evaluación auditorias e inspecciones.

Vigilar el que los recursos federales y estatales asignados a los municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidos.

⁴⁰ Acosta Romero, Miguel. Et. Al., *Op. Cit.*, Pág. 17.

Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores y los contratistas.

Vigilar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las obras.

Realizar auditorias y evaluaciones e informar oportunamente al ayuntamiento.

Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente su declaración patrimonial.

Incentivar la participación de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones de gobierno.

Establecer un mecanismo de atención a consultas, quejas o denuncias que presente la población.

Es importante señalar que en tanto no este constituido un órgano de control en un municipio dado, dichas labores podrán ser atendidas por los Síndicos o Regidores, recibiendo apoyo del propio Presidente Municipal y demás servidores públicos.

Adicionalmente a los órganos que se enlistaron anteriormente, existen algunos auxiliares que contribuyen al buen desempeño de las funciones del gobierno municipal, esto debido a que se necesitan focalizar las necesidades de cada localidad, lo cual se hace complejo por la situación geográfica y económica del país.

El nombre con el cual se les conoce a las autoridades auxiliares varía de un estado a otro, estos pueden ser: comisarías municipales, presidentes de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias municipales, delegados municipales, agentes municipales o jueces auxiliares.

Cualquiera de estas figuras auxiliares facilitan la labor del ayuntamiento y desempeñan entre otras las siguientes funciones:

Cumplir y hacer cumplir el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos municipales, las circulares y otras disposiciones de carácter general dentro del municipio.

Fungir como oficial del registro civil y en su caso como agente del ministerio público.

Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.

Formular y remitir anualmente al ayuntamiento el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.

Promover la educación en su comunidad.

Vigilar la conservación de la salud pública en la comunidad.

Incentivar el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.

Informar al ayuntamiento de cualquier alteración al orden público, así como de las medidas correctivas tomadas al respecto; entre otras funciones que están dadas acorde a cada municipio.

De tal modo que la diversidad de órganos o pequeñas instituciones que componen al municipio al interactuar entre si dan como resultado la correcta ejecución de las acciones de gobierno necesarias para impulsar el desarrollo de la comunidad.

Es pues, este marco jurídico dentro del cual el municipio como institución junto con todos y cada uno de sus elementos se desempeñan para cumplir diversos objetivos a la vez, uno de ellos es dotar a la población de las condiciones mínimas para que ésta a su vez pueda desarrollarse por si misma, y también el legitimar al gobierno desde su unidad mínima de organización, ambas labores igualmente importantes y trascendentes para la vida democrática del país.

Lo anterior, cumple “la responsabilidad suprema del gobierno, [que es], hacer posible la civilización; es decir, mantener el orden social frente a preocupaciones e intereses cada vez más diferenciados.”⁴¹ Esto aún en localidades primarias como el municipio.

Lo anterior comenzando desde el orden de gobierno más importante a todos luces, que es el municipal y contando “ con instrumentos de gobierno que son la política y la administración pública, en el sentido más amplio posible del segundo de estos términos.”⁴²

Igualmente utilizados ambos instrumentos en los procesos de gobierno dentro del municipio y de suma importancia en la vida municipal y en el desarrollo de los actores de la misma.

⁴¹ Roscoe C. Martín. *Ensayos en Honor de Paul Appleby*, Ed. Herrero Hnos., México, 1967, Pág. 405.

⁴² *Ibíd.* Pág. 406.

1.3 ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El municipio como institución política es la base de la organización nacional, lo que acarrea consigo que sea la institución con más responsabilidad social dentro del sistema político mexicano, lo cual le da una gran envergadura según dice Chacón Aguilar.

“La vida municipal, es sin duda un factor decisivo en el crecimiento del país; no ha sido en vano el denominativo que se le ha dado, de ser la célula vital de la consolidación de una patria; es el hogar donde se convive más íntimamente y donde se pueden apreciar virtudes y/o fallas de una comunidad, manifiestas en el crecimiento de un Estado o Nación.”⁴³

Sin embargo, los municipios en México como muchas otras instituciones enfrentan condiciones adversas desde su nacimiento, en el caso del municipio hace ya casi cien años, siendo desde su origen una institución que no tuvo por parte del gobierno la importancia, el apoyo ni la infraestructura necesarias para poder fungir como la unidad mínima de organización social, pero al mismo tiempo que es la máxima unidad de desarrollo social.

Aunado a estas carencias institucionales, “existen suficientes datos para señalar que las características más distintivas del municipio mexicano son su diversidad y heterogeneidad. Las actividades económicas, las diferencias étnicas de la población, así como la capacidad administrativa y gestión de sus autoridades que presentan una amplia variedad de situaciones que hacen del municipio un mosaico diverso y diferenciado tanto por sus distintas dimensiones territoriales como por su mayor o menor importancia en términos económicos y políticos, incluso estratégicos, y por sus recursos o su posición en el país”.⁴⁴

Ante estas deficiencias, varios han sido los medios por los cuales se ha intentado cubrir dichos vacíos, uno de ellos es el jurídico, desde la base que es la Constitución Política; aspecto de gran importancia para poder comprender la situación actual de los municipios mexicanos.

Lamentablemente no han sido suficientes las numerosas reformas que ha tenido el Artículo 115 Constitucional, el cual es la base jurídica del municipio como se explicó en el apartado anterior. Once han sido estas reformas y han abarcado desde el día 5 de febrero de 1917, que fue cuando el Presidente en turno Venustiano Carranza reformó el apartado concerniente a la forma de organización de los Estados.

⁴³ Dávila Rivera, José. *Op. Cit.*, Pág. 123.

⁴⁴ Ziccardi, Alicia y Martínez, Carlos. *Política y Gestión Municipal en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales - Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, Pág. 11.

Sin embargo, ha habido algunas de mayor importancia y trascendencia, por ejemplo la que se dio al comienzo del presidente De La Madrid, gracias a una conjunción de elementos dados en el sexenio anterior inmediato.

Entre estos elementos encontramos por ejemplo: “La cambiante política urbana [...] y las reformas administrativas y políticas del sexenio de (1976-1982) que ofrecieron nuevas bases para concretar [...] la desconcentración administrativa y la redistribución de los recursos del gobierno federal, lo que formalizó los Convenios Únicos de Coordinación (CUC).

Estos fueron algunos de los antecedentes de la reforma municipal que se pondría en marcha después⁴⁵, justo en el año de 1983, cuando se pusieron en práctica diferentes políticas de gobierno del entonces presidente De La Madrid, las cuales eran sus principales promesas de campaña y consistían en “descentralización de la vida nacional” y fortalecimiento municipal”.

Cabe mencionar que esta reforma de 1983 resultó trascendental para la vida municipal, las nuevas atribuciones y modificaciones fueron las siguientes:

- Se otorgó la facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- Se planteó la existencia de regidores de representación proporcional.
- Se decretó la entrega de participaciones sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- Se delegó el cobro del impuesto predial a los ayuntamientos.
- Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para determinar su zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- Se reglamentó la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- Se permitió la elaboración del presupuesto de egresos a los ayuntamientos.
- Se reasignaron todos los servicios públicos.

Estas nuevas facultades sin duda alguna buscaron en su momento otorgar una mayor fortaleza a los municipios, sin embargo, poco tiempo fue el que funcionaron, ya que las crecientes demandas sociales rebasaron por sí

⁴⁵ Ibid, Pág. 9.

mismas a la Constitución recién reformada; sin embargo, “estos aspectos iniciaron definitivamente el proceso de reversión de la minimización competencial y el debilitamiento económico y político del municipio.”⁴⁶

Es importante reconocer que “adicionalmente, la reforma constitucional proporcionó el sustento jurídico y abrió la posibilidad para que la coordinación de Estados y municipios se realice a través de convenios.”⁴⁷

Es esta la reforma de comienzos de sexenio la más significativa en la vida casi centenaria del municipio realizada por el presidente De La Madrid, quien con esta reforma sentó las bases para que ese mismo año se creara el Centro Nacional de Desarrollo Municipal en 1983, dicho organismo se instauró con el objeto estudiar e incentivar la aplicación de la normatividad referente al Artículo 115 Constitucional.

Para beneficio del municipio, seis años más tarde en el año de 1989 se redimensionó el Centro Nacional de Estudios Municipales con el fin de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando este Centro únicamente de estudios en un centro de capacitación y apoyo para los funcionarios de los municipios del territorio nacional.

La última reforma tuvo lugar el 14 de agosto de 2001, cuando el Presidente Fox Quezada tuvo a bien contemplar dentro de la Constitución Política, más específicamente dentro del Artículo 115, el cual compete a este trabajo, a la población indígena que habita en los municipios por lo general rurales y olvidados del país.

Esta última reforma obedeció principalmente a la heterogeneidad de los municipios del país, los cuales distan mucho uno de otro a pesar de su proximidad física, siendo algo de tomar en cuenta y de real importancia, ya que “para las administraciones municipales responder a las exigencias de un desarrollo integral cuyos mecanismos y modalidades de respuesta surjan de la misma comunidad a la cual se sirve representa un reto no siempre afrontado, pero otras veces llevado a cabo en medio de limitaciones y formas de trabajo ilustradoras de las grandes posibilidades de este ámbito de gobierno.”⁴⁸

Lo anterior refleja buena parte de la situación de los municipios del país, la cual no es del todo alentadora en todos ellos; sin embargo, mediante acciones de gobierno a manos de profesionales de la administración pública, que precisamente incentiven el propio desarrollo de los habitantes de los

⁴⁶ Ortega Lomelín, Roberto. *Op Cit.*, Pág. 72.

⁴⁷ *Ibíd.* Pág. 73.

⁴⁸ Mejía Lira, José. *Problemática y desarrollo municipal*, Ed. Plaza y Valdez Editores y Universidad Ibero Americana, México, 1984, Pág. 83.

municipios mediante la dotación de las condiciones mínimas necesarias para que este desarrollo que es deseable, sea factible y sobre todo realizable.

Para conocer la actualidad de los municipios en el país, creo pertinente conocer su número y distribución, los cuales se muestran en la siguiente tabla:

01	Aguascalientes	11
02	Baja California	5
03	Baja California Sur	5
04	Campeche	11
05	Coahuila De Zaragoza	38
06	Colima	10
07	Chiapas	118
08	Chihuahua	67
10	Durango	39
11	Guanajuato	46
12	Guerrero	79
13	Hidalgo	84
14	Jalisco	124
15	México	125
16	Michoacán De Ocampo	113
17	Morelos	33
18	Nayarit	20
19	Nuevo León	51
20	Oaxaca	570
21	Puebla	217
22	Querétaro De Arteaga	18
23	Quintana Roo	8
24	San Luis Potosí	58
25	Sinaloa	18

26 Sonora	72
27 Tabasco	17
28 Tamaulipas	43
29 Tlaxcala	60
30 Veracruz-Llave	212
31 Yucatán	106
32 Zacatecas	57
Total De Municipios	2,435

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2005)⁴⁹

En este momento existen 2,435 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen; pero que lamentablemente también lo hacen más complejo de lo común, representando un constante reto para las tres esferas de gobierno que sostienen los hilos del país, esto por supuesto, con la consabida responsabilidad que esto implica para nosotros, precisamente los administradores públicos, quienes debemos indudablemente conducir dichos hilos, como se mencionó anteriormente.

Es precisamente este diverso contenido político, social, administrativo y económico del municipio en México el cual nos revela que la rectoría del Estado no se ve agotada o limitada hacia el municipio, siendo desde esta institución de donde surge y se desenvuelve este precepto de la rectoría del Estado, la cual es esencialmente “el legítimo ejercicio de la comunidad políticamente organizada en forma de Estado, para imponer con fidelidad y plenitud el interés social y público sobre los intereses particulares y para desplazar con eficacia la potestad soberana de la voluntad popular encarnada en el imperio de la ley y el derecho.”⁵⁰

Justo como se mencionaba previamente, en el párrafo anterior se señalan las responsabilidades del Estado y también a los responsables de satisfacerlas, lo cual es muy importante, ya que no solamente se señalan los problemas, sino que también se plantean vías probables para darles pronta solución.

Esto resulta importante al respecto de la actualidad del municipio, ya que en diversos trabajos de investigación se revelan necesidades, carencias, deficiencias e ineptitudes por parte de los municipios y de los servidores

⁴⁹ http://mapserver.inegi.gob.mx/sist/municipios/reporte_nal.cfm

⁵⁰ Benítez Treviño, Humberto. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Ed. INAP, México, 1984, Pág. 34.

públicos municipales del país; sin embargo, en muy pocos de estos trabajos se plantean soluciones, lo cual evidentemente no es una tarea fácil, pero tampoco es imposible, ya que los municipios tienen al igual que numerosas debilidades, fortalezas, las cuales deben ser potencializadas con la ayuda de la población y la academia del país.

Cabe mencionar que “el gobierno municipal se encuentra ante dos presiones de cambio fuertes. En primer lugar, el contexto internacional y nacional que ha cambiado en los 20 años recientes de tal modo que prácticas administrativas (por ejemplo: cobros de impuestos, derechos y permisos; pagos a proveedores; control del trabajo y el horario interno del personal) y de gobierno (por ejemplo: interacción con los ciudadanos y quienes solicitan atención a algún problema, trámite o petición particular) basadas en un cierto carácter informal, no pueden realizarse ahora sin incurrir en un costo político”.⁵¹

Lo anterior nos refleja claramente que la vida política del país se maneja lamentable e invariablemente como un balance contable, a todo deber corresponde un haber; con esto quiero decir que a cada decisión y acción política y/o administrativas, corresponde una reacción, éstas no siempre favorables para el servidor público en cuestión, lo que trae en consecuencia la caída de su capital político en el balance general de todos los años, generalmente auditados estos, en años electorales.

“Con todo, también es necesario reconocer que el fortalecimiento de la vida municipal del país no depende solamente de las medidas que se tomen en los niveles centrales.”⁵² Precisa es esta afirmación del Dr. Merino, ya que continuamente de manera irresponsable se culpa al gobierno federal del estancamiento que sufren la mayoría de los municipios del país, por lo que es justo decir, que tienen injerencia, pero no a tal grado de ser el total responsable.

“Si bien es preciso exigir reconocimientos a los gobiernos locales, información completa para que fluya hacia la sociedad y obligación de consulta con los ayuntamientos para tomar decisiones de alcance local, también es conveniente admitir que hay otra parte de la agenda que depende por completo de los propios ayuntamientos.”⁵³ Son pues, políticas de gobierno como las de ejercer la transparencia y ejecutar la rendición de cuentas, las que deben implementar los propios ayuntamientos para dentro del ámbito de su competencia, mejoren sus propios procesos gubernamentales y a su vez incentiven el desarrollo propio.

⁵¹ Cabrero Mendoza, Enrique. Coordinador, *Políticas Públicas Municipales: Una agenda en construcción*, Ed. M. A. Porrúa, México, 2003, Pág. 49.

⁵² Merino, Mauricio. *Op. Cit.*, Pág. 193.

⁵³ Idem.

“Hay un conjunto de tareas internas pendientes, políticas y gubernativas, que pueden sintetizarse en una sola definición: hacer de los gobiernos locales una instancia de intermediación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas.”⁵⁴ Finalmente, esta definición del Dr. Merino encierra el propósito para el cual fueron creados los gobiernos locales y los municipales, el cual fue eminentemente fungir como el vínculo más estrecho entre la población y las autoridades gubernamentales federales.

Dentro de este contexto se puede concluir que la premisa básica y la que exige la más pronta y eficaz respuesta es “fortalecer a los municipios para fortalecer a la sociedad.”⁵⁵ Premisa que parece muy elemental, sin embargo, en la búsqueda de su cumplimiento han pasado ya casi cien años.

Es por eso que me parece importante realizar un muy breve y elemental ejercicio de análisis *FODA* para los municipios en México, lo cual muestre de manera muy general un esbozo de la situación a la cual se enfrentan estas instituciones en el país.

Fortalezas

Consisten en los puntos fuertes de la institución, aquellos aspectos que ya se han consolidado, sobre los cuales se puede cimentar el desarrollo de la institución.

Cohesión. Como las unidades mínimas de organización social, los municipios gozan de cohesión en torno a diversos elementos de la sociedad, como lo es la familia, la religión y el interés de la comunidad por supuesto. Es en torno a estos intereses que la comunidad se ha unido con el fin de crear un grupo mayor y mejor organizado que de mayor fuerza a sus demandas.

Proximidad. Refiere a la cercanía que la población en general tiene con el ayuntamiento y los elementos que lo componen, esto, ha contribuido a la mayor y mejor identificación que tienen todos y cada uno de los sectores del municipio. Es decir, es la proximidad física y moral la que permite el focalizar y resolver las demandas sociales de manera inmediata cuando así es posible.

Oportunidades

Son todos aquellos aspectos positivos de la institución, los cuales si se consolidan pueden llegar a convertirse en fortalezas; es decir, cuestiones que son buenas dentro del sistema, pero al mismo tiempo perfectibles.

⁵⁴ Ibid, Pág. 194.

⁵⁵ Ibid, Pág. 195.

Crecimiento. Los municipios como instituciones y unidades de organización, esta creciendo y organizándose entre si desde hace ya algún tiempo; hoy en día existen algunas organizaciones de municipios que unidas han hecho escuchar su voz en sus respectivos gobiernos locales y en el gobierno federal para exigir ser tomados en cuenta a la hora de tomar decisiones que afecten a la población.

Autonomía. Los municipios en su conjunto, ahora disponen de mayor autonomía gracias a diferentes reformas en materia legal en diversos campos, por ejemplo el presupuestario, que permite que ellos mismos dirijan algunos de sus recursos según sus propias necesidades.

Debilidades

Estas consisten en aquellos aspectos de la institución que definitivamente representan un problema y son factor de estancamiento que no permiten un optimo desarrollo de la misma. Estas debilidades de no ser atendidas ponen incluso en peligro la vida misma de la institución y de sus elementos.

Desconocimiento. La gran mayoría de los municipios están encabezados no por administradores públicos, quienes deberíamos de ser los encargados de conducir una institución como esta, sino por profesionales o profesionistas de otras ramas en el mejor de los casos. Esto limita el desarrollo que pudiese tener el municipio, ya que una institución como esa requiere de todo el profesionalismo y conocimiento posible por su alta complejidad e importancia.

Desacuerdo. Esto refiere la falta de acuerdos y consensos entre las diferentes fuerzas políticas existentes en los municipios, lo que propicia que se frenen planes, programas y proyectos por la afectación de intereses de grupos políticos. Esto perjudica directamente a la población, que al margen de estas pugnas, lo que quiere es que sus necesidades sean satisfechas.

Amenazas

Las amenazas constituyen aspectos que no son del todo positivos para la institución, que de no solucionarse se pueden convertir en una debilidad y por consiguiente en un obstáculo para el desarrollo de la misma. Las amenazas son focos rojos en ciertos componentes de la institución que nos indican que ahí se requiere de pronta atención.

Centralismo. El centralismo que se da en diferentes rubros como el presupuestal por ejemplo, constituyen un importante yunque que no permite avanzar en una pendiente ascendente a los municipios al mismo tiempo que les resta soberanía; esto como se sabe, porque la soberanía política esta supeditada a la capacidad financiera. De continuar este centralismo se corre el riesgo de que se pierdan por falta de precisión grandes cantidades de recursos al estar mal dirigidos por los gobiernos locales y el gobierno federal.

Desregulación. La falta de regulación precisa y contundente, así como la falta de atención a la reglamentación existente constituyen un factor de peligro y de incertidumbre para los municipios, el cual de no ser atendido con oportunidad podría generar desconfianza para inversionistas, vacíos legales que pudiesen ser aprovechados por grupos malintencionados, en fin, una diversidad de cuestiones que se dan cuando el marco legal no es lo suficientemente definido.

Así pues, mediante este muy simple y sencillo ejercicio se puede dilucidar la situación actual de los municipios, la cual definitivamente es muy alentadora e invita a trabajar en estas instituciones debido a que tienen un gran potencial; de la misma manera, este análisis obliga a voltear la cara hacia los municipios, quienes están exigiendo de una mayor atención de otros actores políticos, como lo son, el gobierno federal y los gobiernos locales; los inversionistas y los empresarios; incluso, de la academia del país, que sin duda tiene mucho que aportar a esta institución.

CAPÍTULO II

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1 LA TRANSPARENCIA

La transparencia es un concepto novedoso, el cual ha surgido a través de la democratización y la apertura de los gobiernos en todo el mundo. En la época moderna, dicho término fue puesto de moda por el entonces presidente de la Unión Soviética Mijail Gorbachov quien durante la segunda mitad de la década de los años 80's como parte de su Perestroika optó por concederles el derecho de conocer a los soviéticos el manejo público y abierto de los asuntos del Estado; dicha acción de Gorbachov fue conocida como el "glasnost"⁵⁶ que en ruso significa transparencia y que puede también significar publicidad.

Este concepto ha nacido a la par con otro muy importante, que es el de rendición de cuentas, y del cual se hablará en el siguiente apartado, ya que ambos forman parte de un sistema de administración global, mas allá de solo un precepto que forme parte de una agenda de buen gobierno.

En México el derecho a la información y junto con él, el concepto de transparencia fueron incorporados al texto constitucional desde el año de 1977 en el Artículo 6° básicamente, no obstante y por desgracia nunca se concreto dicha reforma constitucional, esto al no contarse con una ley reglamentaria, por lo que hasta hace algunos años, el manejo de la información fue totalmente discrecional y restringido hasta ciertos grupos.

Resulta necesario para poder comprender bien el concepto, conocer su exacto significado, así, el diccionario define transparencia de la siguiente manera:

- Calidad de transparente, permite visibilidad a través de sí.
- Actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos.

Esto es, que la transparencia es aquella propiedad de las cosas que permite ver a través de ellas y su interior mismo, en este caso aplicado a las instituciones públicas.

Una de las instituciones con mayor peso en el mundo, la **OCDE** (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), publicó en el año 2003 una

⁵⁶ Véase *Enciclopedia de la Política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997. Pág. 455.

pequeña compilación de definiciones de transparencia, entre las cuales encontramos las siguientes:

- Apertura al escrutinio público. (Diccionario Brewer's de Administración Pública)
- Existencia de practicas claras, precisas, formales, fácilmente discernibles y ampliamente aceptadas (Price Waterhouse Coopers)
- Estar abierto al público sobre la estructura y las funciones de gobierno, objetivos fiscales, contabilidad pública y proyecciones fiscales. (Fondo Monetario Internacional)
- En política monetaria y fiscal, la transparencia asegura la revelación, integridad y rendición de cuentas del banco central y las agencias financieras y provee al público los datos necesarios sobre economía, finanzas y mercados de capitales. (APEC)
- Comunicación de las intenciones de las autoridades con el fin de aumentar la credibilidad sobre dichas intenciones. (participantes en política monetaria)
- El termino transparencia significa cosas distintas para grupos diferentes de reguladores. Los conceptos van desde la simple notificación pública de que las decisiones regulatorias han sido tomadas, hasta el control de la discrecionalidad y la corrupción, la mejor organización del sistema legal a través de la codificación y el registro centralizado, el uso de la consulta pública y la aplicación y procesos activos de participación pública en las decisiones. (OCDE Administración Pública)
- Asegurar la transparencia en los tratados internacionales de comercio típicamente implica tres requerimientos centrales: 1) poner a disposición leyes, regulaciones y políticas públicas relevantes; 2) notificar a las partes interesadas cambios de las leyes y regulaciones son administradas de una manera uniforme, imparcial y razonable. (Organización Mundial de Comercio)

Fuente: Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México. González-Aréchiga, Bernardo.⁵⁷

Después de revisar las anteriores definiciones entendemos que “la transparencia es un concepto dinámico que se construye con el tiempo. Requiere de inversiones significativas en términos de normas, prácticas,

⁵⁷ González-Aréchiga, Bernardo. *Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México*, Ed. Auditoria Superior de la Federación, México, 2004, Pág. 27.

sistemas y capacidades. Se materializa en sanas prácticas y evoluciona junto con los actores e instituciones con que se vincula.”⁵⁸

En otras palabras “la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comuniquen al público en general.”⁵⁹

Esta definición, entonces, nos deja ver que no sólo los recursos financieros y su ejecución son sujeto de las miradas públicas, sino también los recursos humanos y materiales que con frecuencia son malversados; del mismo modo, esta transparencia nos permite hurgar en todas y cada una de las decisiones que se tomen en el gobierno mediante alguna de sus instituciones, acorde a nuestros intereses personales, claro, exceptuando aquellas que tengan que ver con seguridad nacional y razones de Estado, donde los ciudadanos no tenemos realmente mucho que hacer en la mayoría de los casos.

Ahora bien, es conveniente hablar de la transparencia en sus orígenes, es decir, a que responde este nuevo precepto aplicado a la administración pública y que necesidades va a satisfacer. La creación o la adaptación de esta palabra al ámbito público la debemos principalmente a que la sociedad en general tiene una percepción muy negativa y distorsionada de la administración pública, esto en todos los ámbitos y en casi todas sus instituciones; esta situación se manifiesta ya desde hace varias décadas al menos en el caso mexicano y la cual fue también un enérgico llamado de atención para las autoridades y también claro, para la ciudadanía, quien finalmente exigió el cumplimiento de un derecho constitucional.

Del Castillo considera que la transparencia es una actividad parte del sistema de rendición de cuentas, asumiendo dicha actividad como “la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público.”⁶⁰

De esta forma, “la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.”⁶¹ así pues, se empata la idea de que el concepto de transparencia es parte de un sistema global de rendición de cuentas.

⁵⁸ Ibid, Pág. 28.

⁵⁹ Guerrero, J y Hofbauer, H. *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina: Resultados en 2001*, Ed. M. A. Porrúa - CIDE. México, 2002, Pág. 35.

⁶⁰ Del Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México, 2003, Pág. 13.

⁶¹ Ugalde, Luis Carlos. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México, 2002, Pág. 55.

Es preciso mencionar que cuando se habla de transparencia, no sólo nos debemos de constreñir a exponer datos, cifras, cuadros, números y estadísticas en general, este concepto va más allá, permitiéndonos principalmente acceso a información precisa y clara para la toma de decisiones, ejecución de planes y programas y aplicación de recursos; y así en una fase posterior de este nuevo proceso administrativo, poder beneficiarse la institución con la rendición de cuentas y por ende nosotros, la ciudadanía.

La transparencia resulta entonces la eliminación de un sistema gubernamental, el cual era de total reserva y manejo estratégico de la información, con lo cual se rompe un esquema en el que la discrecionalidad era la constante y que además era utilizada como una herramienta más de poder.

El concepto de transparencia ha sido complementado desde su origen por uno que le es antagónico, que es el de opacidad, con el cual se refiere a aquellas instituciones que no aplican practicas claras, precisas, formales, de fácil comprensión y altamente aceptadas, además, de que no hacen públicas sus formas de operar ni tampoco los recursos (en el amplio sentido del termino, con lo cual me refiero también a recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos), con los cuales llevan a cabo los objetivos institucionales de gobierno.

La opacidad dentro de los asuntos públicos es conocida como el factor “O”, el cual fue desarrollado por la consultora “Price Waterhouse Coopers”, que es el primer instituto a nivel mundial de la gobernabilidad. El instituto tomó en cuenta cinco factores para desarrollar el concepto de opacidad y tambien para realizar pruebas de medición de este fenómeno posteriormente, estos factores son:

- Corrupción
- Sistema legal
- Políticas económicas y fiscales
- Estándares de revelación y acceso a la información; y finalmente
- Regulación.

Es mediante estos factores y diversas ponderaciones porcentuales que se mide el grado de opacidad de las instituciones, es decir, la discrecionalidad con la que se conducen, siendo el máximo nivel de 150; en contraposición a esto, el máximo nivel de transparencia es de 0, lo cual refleja que estamos

hablando de una institución que deja en la vitrina pública sus asuntos hacia su interior y los que son hacia el exterior.

A partir de estas escalas se puede mostrar el estado en el que se encuentra la administración pública en cuanto a corrupción, transparencia, rendición de cuentas y niveles de eficacia. Esto arroja como resultado el que se tomen decisiones y se apliquen políticas para subsanar el estado de la administración pública que así lo requiera, es decir, contribuyen a enriquecer la etapa de retroalimentación del proceso administrativo.

En nuestro país, este término comenzó a predominar dentro de la discusión académica y política cuando se empezó a cuestionar acerca de la forma de elaboración, de clasificación, y de distribución del presupuesto de la federación en el año de 2002, esto según diversos autores, quienes vieron con muy buenos ojos que se cuestionaran dichos aspectos de la vida económica del país.

“El término de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. Este término está íntimamente ligado con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información entre otros, más aun cuando el responsable directo es el funcionario público.”⁶² Es decir, la transparencia es parte de todo un sistema de administración honesto y eficaz que permite el mejoramiento de los procesos de gobierno.

La ganadora del premio Nobel en economía “Amartya K. Sen define la transparencia como la confianza que hace posible la interacción social, así como el cumplimiento de las garantías de revelación que esperan unos actores de otros.”⁶³ Así pues, “las garantías de transparencia se refieren a la necesidad de apertura que las personas pueden esperar sea satisfecha: la libertad para relacionarse con otros al amparo de garantías de revelación y transparencia.”⁶⁴

Un dato importante y que es digno de resaltar, es que para el caso mexicano, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que es la principal reglamentación en la materia en el país, no cuenta dentro de su articulado, más específicamente en su Artículo tercero, que es donde se encuentran los conceptos básicos con una definición de “transparencia,” dando así por sentado que toda la población y los obligados de cumplirla lo entienden.

De manera implícita, la mencionada Ley únicamente reseña los siguientes conceptos dentro del Artículo cuarto:

- La difusión de información sobre la gestión pública.

⁶² Del Castillo, Arturo. *Op. Cit.*, Pág. 14.

⁶³ González-Aréchiga, Bernardo. *Op. Cit.*, Pág. 25.

⁶⁴ *Ibid*, Pág. 26.

- La rendición de cuentas de las entidades públicas ante los ciudadanos.
- El acceso sencillo y expedito a información solicitada por cualquier persona.

Sin embargo, creo que es un punto a corregir dentro de esta Ley, ya que sería muy acertado contar con una definición exacta y precisa de la cual se pudiese partir para eliminar numerosas lagunas que existen en la legislación, para efectos de este trabajo o para su aplicación en la administración pública diaria, por ejemplo.

También es importante saber que es precisamente lo que se va a combatir ejerciendo la transparencia, ya que además de ser un buen principio con el cual evidentemente se debe de manejar la administración pública, también es favorable para mejorar la eficacia y la eficiencia en el ámbito gubernamental, es decir hacer las cosas bien, rápido y con un extra; sin embargo, la transparencia va a combatir directamente la corrupción, la cual se entiende como “la utilización de cualquier recurso público para fines privados”; siendo esto un círculo virtuoso y acarreando una consecuente optimización en la utilización de recursos públicos, tanto humanos, como materiales y financieros; y por ende, un notable mejoramiento en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Dentro de este mismo contexto, se inmiscuye el precepto de “responsabilidad política”, el cual refiere la obligación y la responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus decisiones y de sus actos administrativos; sin embargo, este es un término ambiguo, ya que se puede ser responsable sin necesidad de dar cuentas y también se puede ser responsable ante alguien, una autoridad gubernamental por ejemplo.

La transparencia puede ser vista como un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad y exposición de la información se convierte en un instrumento que da lugar a la supervisión ciudadana, generando mayor certidumbre y confianza de la misma hacia sus instituciones gubernamentales, cuestión indispensable y urgente en México como ya se mencionaba anteriormente.

La transparencia es necesaria en la acción gubernamental, siendo la parte más delicada, el manejo presupuestal, ya que implica el manejo de los recursos confiados por los propios ciudadanos, los recursos del pueblo, que por su condición de públicos, algunos servidores piensan, no son de nadie en particular y a nadie se debe responder.

La falta de transparencia incide fuertemente en la vida nacional, debido a que produce efectos negativos y que podrían ser evitados, entre estos se pueden enlistar los siguientes:

- Desconfianza en las instituciones gubernamentales.
- Empleos gubernamentales mal remunerados.
- Estancamiento del crecimiento económico.
- Ineficacia e ineficiencia del gobierno.
- Corrupción como forma sistemática de trabajo.
- Fugas significativas de recursos.

Estos efectos negativos, entre muchos otros más podrían ser evitados ejerciendo la transparencia dentro de las instituciones de gobierno, la cual no es del todo la panacea, tiene costos y otras implicaciones; pero los cuales son mínimos e inequívocos a los múltiples beneficios que esa misma transparencia conlleva.

La transparencia tiene costos directos para generar y difundir información y costos indirectos asociados con una sociedad más exigente. Además, representa riesgos potenciales para los gobiernos por permitir diversas interpretaciones o por manipular la información. Este temor puede ser particularmente relevante cuando los marcos jurídicos son poco claros, y se prestan a múltiples interpretaciones y manejos, que posteriormente den lugar a obras como la citada a continuación.

Es importante mencionar que “la necesidad de brindar información contable [...] para la toma de decisiones no debe olvidar el problema del costo de prepararla y luego difundirla”⁶⁵, cuestión que podría y de hecho constituye una importante limitante de la transparencia como ya se mencionará.

Es importante tomar en cuenta que la transparencia es una tarea muy técnica y muy costosa, debido a que requiere el desarrollo de instituciones, reglamentaciones, procesos, sistemas, servidores públicos, incluso de la retroalimentación de la sociedad; esto, para poder conformarse como el sistema de administración pública para el cual fue pensada.

Otro punto a destacar es que la transparencia funda responsabilidad a los servidores públicos, por lo que es una tarea no siempre bien recibida. Esto, requiere de un cambio de mentalidad grande en todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, ya que es en ellos, en quienes esta precisamente fundada la transparencia partiendo del hecho que es un sistema basado en la buena fe y la honestidad de quienes lo ejercen. Este cambio se hace aun más difícil porque esta nueva tarea no esta expresamente

⁶⁵ López Santiso, Horacio. *La Contabilidad Descriptiva y la Normativa: Ejemplos Controvertidos*, Ed. Macchi, Argentina, 1997, Pág. 88.

remunerada y además genera riesgos profesionales para los propios trabajadores.

La transparencia no solamente produce mejores resultados en los deberes del gobierno y de los funcionarios públicos, sino que también atrae consigo un mayor grado de legitimidad para el gobierno, una gran estabilidad y sobre todo mayor certidumbre, como ya se había referido anteriormente. Es decir, se confirma que los resultados positivos que arroja son cualitativa y cuantitativamente mayores a los costos que representa.

La transparencia requiere de acciones concretas para materializarse. Entre estas, encontramos las siguientes:

- Legalidad y cumplimiento de la ley.
- Informar por medio de reportes en todos los medios de comunicación.
- Garantizar la integridad de la información.
- Homologar esfuerzos y funciones de las autoridades competentes.
- Cumplir compromisos de información acordados con organismos nacionales e internacionales.
- Atender oportunamente las solicitudes de información.
- Satisfacer las necesidades de la ciudadanía y de las diversas organizaciones.
- Facilitar el funcionamiento de las instituciones rectoras de la transparencia.
- Consultar sobre normas y políticas públicas vinculadas a la transparencia.

Es importante resaltar que las acciones mencionadas no constituyen necesariamente un procedimiento exacto para que se pueda implementar la transparencia dentro del sistema político mexicano, ni dentro de su administración pública; sin embargo, parece que son buenas vértices en las cuales se pueden sostener el crecimiento y el desarrollo de la transparencia como sistema global de administración.

2.1.1 Limitaciones de la Transparencia.

Por lo mencionado anteriormente, me parece prudente citar a continuación algunas de las limitaciones contra las cuales se enfrenta la transparencia en este cada vez más complejo sistema político mexicano.

- La transparencia en las instituciones en países como el nuestro con sistemas tan complejos resulta insuficiente para garantizar el correcto funcionamiento de la maquinaria gubernamental y para el cumplimiento de todas sus políticas de gobierno.

-

- La transparencia es reconocida como uno de los factores de cambio dentro de las instituciones, esto claro, para su mejoramiento; sin embargo, no es un factor lo suficientemente determinante como para bajar los costos de operación del gobierno, esto al menos no en el corto plazo, situación que pudiese cambiar cuando este sistema este bien cimentado.

- La transparencia para que funcione y dé resultados positivos y contundentes debe de ser un elemento de la rendición de cuentas que involucre a todos los elementos de la organización, situación que no se da desafortunadamente, ya que la transparencia sólo se da de manera esporádica y sólo en algunos elementos de las organizaciones.

- La transparencia requiere urgentemente aumentar y mejorar la calidad de la información que ésta expone al público, ya que la ofrecida actualmente no es la suficiente ni la necesaria.

- La información proporcionada por las instituciones gubernamentales debe de ser otorgada a la sociedad de manera desagregada e inmediata, sin embargo, debido a su gran cantidad, resulta un universo de información que únicamente ciertos grupos interesados demandan y critican, lo que deja en el olvido diversa información igualmente importante.

- Cuando el marco jurídico ofrece espacios excesivos de discrecionalidad, la información puede ser manejada y manipulada de tal modo que sólo aparezca la necesaria y la no comprometedor, tanto para la institución como para los “seudo” servidores públicos. Este aspecto requiere de atención pronta y expedita por parte de los diferentes poderes legislativos de los tres ámbitos de gobierno de la federación, para subsanar dichos espacios y reorientar la transparencia de la información gubernamental.

Así las cosas, validamente se puede afirmar que la transparencia como parte de un sistema de administración pública y como un modo de conducirse de los administradores públicos tiene sus limitaciones y de mucha importancia algunas de ellas; sin embargo, igualmente algunas de ellas tienen solución y modo de rendir las cuentas de mejor manera.

Una vez comprendido el concepto de transparencia y lo que este conlleva, es preciso aclarar lo que significa la rendición de cuentas, que es sin duda la cabeza de todo este ejercicio de buen gobierno.

2.2 LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El concepto de rendición de cuentas no existe como tal en los diccionarios de la lengua española, apareciendo únicamente en “El Diccionario de la Lengua Española” en su edición de 1992 el término "rendición" bajo diferentes acepciones ninguna de las cuales hace referencia al control o a la vigilancia hacia los gobernantes. Por lo que se puede afirmar que este es un concepto de reciente creación y más aún de aplicación en este ámbito.

Lo mismo sucede en el “Diccionario del Español Usual de México”, que le da a la palabra “rendición” distintas acepciones, por ejemplo: rendición como sometimiento del ejército enemigo, rendición como cansancio extremo, rendición como producción de ganancia; rendición como suficiencia o insuficiencia de algo, rendición como tributo u homenaje a alguien, como se puede observar, ninguna hace referencia a los pesos y contrapesos políticos y administrativos que son el principal objetivo de la rendición.

De la misma manera, se entiende por responder, aquélla obligación que tiene todo servidor público o particular que administre o maneje fondos, bienes o recursos públicos, de asumir la responsabilidad que se derive de su gestión. De igual forma, se entiende por informar, la acción de comunicar sobre la gestión pública desplegada con los fondos, bienes o recursos públicos así como sobre sus resultados. Los conceptos mencionados por tener gran relación con el de rendir cuentas son importantes de conocer y explicar en este apartado.

A lo largo de este apartado, se verá reflejada esta multiplicidad de definiciones, la cual vista del lado positivo aporta y enriquece el concepto de rendición de cuentas; sin embargo, si lo vemos de manera negativa, podemos ver una que la inexactitud del término no permite aplicarlo propiamente. Considero pertinente pues, el presentar algunas de las definiciones más exactas y apegadas a la realidad de la administración pública mexicana.

Antes que nada es importante, el conocer el punto de vista teórico y político de la rendición de cuentas, esto para tener una base real sobre la cual se finquen ahora sí, los conceptos de administración pública; por lo que citaré un párrafo del libro “Política y Gobierno” del politólogo Karl Deutsch:

“Afirmar que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, significa varias cosas a la vez. En primer lugar significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, aquellos ante quienes es responsable. En segundo, significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de que límites. En

tercero, significa que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello."⁶⁶

Esto nos muestra de manera sumamente asequible la fundamentación política que tiene la rendición de cuentas en tres momentos y acorde a las funciones que se desempeñan por parte de los actores políticos participantes en este ejercicio. Ahora si, una vez entendido el factor político de la rendición de cuentas, es preciso aterrizar los conceptos a la administración pública y sus orígenes.

Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE, menciona al respecto de la rendición de cuentas que "dicho termino se puede rastrear en México, desde la época del Constituyente de 1917, pero no ha sido sino hasta muy recientemente en que el vocablo ha penetrado la discusión pública del quehacer del gobierno."⁶⁷

De la misma manera, Ugalde tiene a bien recordarnos que todo el concepto de rendición de cuentas es engañoso y que no existe una definición exacta del término, más allá de la connotación fiscalizadora que se le había dado históricamente al término. Esto como ya se mencionó anteriormente resulta una ambivalencia importante en cuanto a su aplicación se refiere.

McLean, sentencia que "un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno esta actuando con intereses propios y sancionarlo en concordancia, de forma que los gobernantes que si cumplen con su mandato son reelectos y estos no deberán perder su cargo."⁶⁸ Es decir, se da la rendición de cuentas cuando se tiene la capacidad de sancionar a los servidores públicos infractores, así como de premiar a los no infractores; así también previniendo el abuso del poder.

Para Schedler, "la rendición de cuentas es en el ámbito político un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la responsabilidad de los políticos y funcionarios públicos de informar, y justificar sus actos, y por otro lado, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen las normas de conducta."⁶⁹ Esta definición por demás acertada, nos permite ver las dos caras con las que cuenta la rendición de cuentas, mientras que de esa misma manera nos advierte de sus consecuencias.

⁶⁶ Deutsch, Kart. *Política y Gobierno*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, Pág. 220.

⁶⁷ Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, Ed. Auditoria Superior de la Federación, México, 2002, Pág. 11.

⁶⁸ McLean, Ian. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Ed. Oxford University Press. Inglaterra, 1996, Pág. 169.

⁶⁹ Schedler, Andreas y Diamond, Larry. *The Self Restraint State: Power and Accountability, in New Democracies*, Ed. L. Rienner Publishers, 1999, Pág. 87.

Un connotado escritor mexicano, Luis Aguilar nos dice que para él la rendición de cuentas es una responsabilidad no sólo en el sentido moral, sino en el sentido social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; lo que implica el sentido de la formación obligada (no opcional) y de formación sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad. Es decir, para el escritor el precepto de la rendición de cuentas va más allá de responsabilidades jurídicas y administrativas; implica además, valores éticos y morales inherentes para los servidores públicos.

En opinión de Aguilar, hablar de rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial y poco preciso. Para el autor en el sentido más estricto, el rendir cuentas es: estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades.

La figura de la rendición de cuentas, tan en boga en nuestros días, aparece como un elemento que busca legitimar y subsanar las relaciones entre el Estado y la sociedad; cuestión por demás necesaria en la actualidad, ya que ahora es cuando la exigencia de la legitimidad es más sonada. Lo anterior por ser precisamente la legitimidad del Estado uno de los pilares que sostienen la gobernabilidad y la paz social en las democracias representativas, como es el caso de la recién nacida en México.

La rendición de cuentas es parte del principio de transparencia y de responsabilidad en el ejercicio del poder, al que están sometidos los servidores públicos. Rendir cuentas es pues, dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público, al examen, a la revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones en la gestión de lo público. Lo anterior con el fin de obtener a cambio confianza y aprobación, en otras palabras legitimidad.

Constitucionalmente los servidores públicos están para velar por los asuntos públicos; están al servicio del Estado y de la comunidad. Entonces, La rendición de cuentas a la ciudadanía es una de las nuevas características de la nueva relación entre gobernantes y gobernados. Como lo mencione antes, característica esencial y de urgente ejecución en un país como el nuestro.

La rendición de cuentas en pocos términos es la obligación que tiene todo funcionario público de informar hacia sus gobernados de los logros y fallos de su gestión; así como también del como ambos fueron obtenidos. Este tema esta muy vinculado con la transparencia, ya que mediante este sistema de administración pública se divulga todo acto de gobierno, lo que permite la medición de la eficacia del mismo y las consecuencias positivas o negativas que esto implique.

Por lo anterior podemos dilucidar que “la rendición de cuentas es un elemento esencial dentro de la vida democrática de un país. Esta vida democrática supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y de sus decisiones, en los distintos niveles de

poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder.”⁷⁰

Así pues, la rendición de cuentas se ha erigido como un elemento central de las democracias representativas contemporáneas; en su ejercicio se encuentra uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los servidores públicos cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato encomendado por la ciudadanía que ha depositado en ellos su confianza al elegirlos como sus representantes.

Partiendo de ambas premisas, se puede afirmar que la rendición de cuentas como el sistema de administración pública correcta, eficaz y eficiente es a su vez parte de una vida democrática global, como lo dice el Dr. Merino en la obra citada anteriormente “La Transición Votada”.

Es importante no dejar de mencionar los orígenes anglosajones de la rendición de cuentas; por ejemplo, para Luis Carlos Ugalde, la “rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que traducida al español quiere decir “el estado de ser sujeto a la obligación de explicar, de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas.”⁷¹

En un aspecto más amplio el rendir cuentas es “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia [...] así como el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, para que actúen en respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño.”⁷² Así pues, vemos la concreción del sistema de rendición de cuentas, cuando se dan de manera cabal todas y cada una de las etapas mencionadas en este párrafo.

La rendición de cuentas a la ciudadanía tiene por objeto posibilitar mejores condiciones de transparencia, generar confianza entre gobernantes y ciudadanía y facilitar el control social. La rendición de cuentas, antes que un mero ejercicio de información de lo actuado en la gestión pública, debe entenderse como un momento privilegiado de interlocución entre el administrador público y la ciudadanía. No se trata de un informe que la ciudadanía recibe pasivamente, es un instrumento para realizar un

⁷⁰ Crespo, José Antonio. *Op. Cit.*, Pág. 7.

⁷¹ Ugalde, Luis Carlos. *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México, 2002, Pág. 9.

⁷² McLean, Ian. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, University Press, Pág. 1, Citado por Luis Carlos Ugalde, *Op. Cit.*, Pág. 34.

seguimiento y evaluación al cumplimiento de la gestión gubernamental, como ya se mencionó, es un ciclo que se debe cumplir estrictamente.

Por lo tanto, no se debe limitar solamente la rendición de cuentas al ejercicio presupuestal o fiscal, sino también a la manera de ejercer el poder político público, esto con la finalidad de perfeccionar no sólo el ejercicio del gasto público, sino a toda decisión y acción de gobierno.

Como es posible apreciar, la rendición de cuentas no es un ejercicio unilateral, ya que precisa de una ciudadanía interesada, cuestionadora y contestataria; a su vez, un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionándolo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no, pierden su cargo.

La rendición de cuentas resulta pues un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas en un momento posterior del proceso administrativo por los efectos y reacciones que genera en el caso de México; siendo la cuestión política una determinante dentro del sistema político mexicano.

Esto limita enormemente los beneficios de la rendición de cuentas, ya que por ser un sistema que es aplicado a posteriori, el daño causado a la administración pública, en caso de existir, no puede en la mayoría de los casos, ser resarcido, sino simplemente sancionado en el mejor de los escenarios y tras numerosos procedimientos judiciales.

Como podemos observar, la rendición de cuentas y todo el sistema que ésta implica al igual que las leyes son bilaterales, si la ley otorga derechos y obligaciones; la rendición de cuentas precisa no solamente de la atención y la participación gubernamental, sino también de esa misma atención y participación ciudadanas; ambas acciones confluyen en el ámbito de lo público buscando el bien de la comunidad en la cual las dos están inmersas.

Partiendo de estas premisas, se puede afirmar que la falta de confianza hacia las instituciones gubernamentales prevalece en todos los niveles y en todos los ámbitos de gobierno, esto se puede palpar a diario en la vida nacional, situación que exige de la mayor de las atenciones por parte de estos dos actores del sistema político, esto para enmendar la desconfianza que priva hacia las instituciones gubernamentales.

“Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas debe ser entendida más bien como un conjunto de procesos, actividades y normas englobados en un sistema general de rendición de cuentas.”⁷³ Éstas a la par de algunos otros sistemas que también son herramientas de gobierno, proporcionan la tan

⁷³ Del Castillo, Arturo. *Op. Cit.*, Pág. 12.

ansiada gobernabilidad y estabilidad dentro de las instituciones de gobierno, lo que a su vez, generaría la confianza necesaria en la sociedad en general.

Es “Por ello, [que] la rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz, al crear las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental, ya que:

- Las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controladas al someterse al escrutinio público.
- La sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno determinado.
- El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, en caso extremo, se lleva a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo, desde luego, la propia autoridad gubernamental superior electa democráticamente.”⁷⁴

Resulta de suma importancia el anterior párrafo y su inclusión de manera íntegra dentro de este apartado, ya que en él se señalan de forma muy precisa las bondades y las limitantes que nos ofrece esta nueva manera de ejercer la administración pública.

Por otro lado, las bases de toda rendición de cuentas están sentadas en el desarrollo de una serie de principios básicos como lo son:

- La conducta ética y un comportamiento adecuado a través del establecimiento de determinados códigos.
- La existencia de sistemas de información que suministren datos entendibles, asequibles y transparentes y que permitan a los ciudadanos identificar los beneficios sociales reales que producen las políticas.
- La voluntad política de llevar a cabo el desarrollo de estos principios que permitan liderar un cambio en la gestión pública y en la elaboración de las políticas públicas para favorecer el quehacer gubernamental.
- Todos los instrumentos de rendición de cuentas sólo son eficaces si existe el compromiso de la sociedad para desarrollarlos y a su vez, si existe un proceso de liderazgo que los impulse y consolide.

⁷⁴ López Presa, José Octavio. *Op. Cit.*, Pág. 8.

- Rendir cuentas fortalece el sentido de lo público y la aplicación de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos. Es una oportunidad para que la ciudadanía conozca y se apropie de los asuntos públicos. Rendir cuentas contribuye a fortalecer la gobernabilidad al posibilitar la generación de confianza entre gobernante y ciudadanía.

- La voluntad política de los gobiernos y de los responsables de las organizaciones para liderar un proceso de rendición de cuentas, de mayor transparencia, información e identificación de los beneficios sociales que se producen, es la condición básica para su desarrollo.

Una cuestión importante en toda rendición de cuentas es como ya se mencionó el papel que juega la sociedad civil. Es necesario conseguir que se implique en este proceso, y para ello hay que facilitarle el camino elaborando y presentando información accesible y entendible. A la vez, hay que comprometerla en el proceso de difusión de la misma a través de su tejido asociativo y a través de la participación de los medios de información que puedan difundirla.

Bajo nuevos esquemas de convivencia, la rendición de cuentas se ofrece como un modelo que busca equilibrar la disparidad en una relación que históricamente no ha sido muy llevadera; surge en el preciso momento en que el Estado parece haberse escapado ya de las manos ciudadanas. La rendición de cuentas es, así, un paso importante en el proceso de recuperación del Estado por parte del ciudadano a través de la legitimidad, un concepto tan sonado y a la vez tan difícil de alcanzar.

Este es un punto importante y digno de resaltarse, ya que la legitimidad del gobierno es, sino la primera, una de las primeras herramientas con las que debe de contar un gobierno para poder desarrollar su labor, esto porque mediante la legitimidad, que no es otra cosa que la confianza y la credibilidad que tiene la población para con sus instituciones gubernamentales y aquellas personas quienes las dirigen; partiendo de esta premisa, una vez que el gobierno cuenta con esta legitimidad a favor, puede desempeñar cabalmente su labor, la cual es primordialmente el bienestar común; sin embargo, esto no es suficiente, el gobierno debe de dotar a la población entre otras cosas de las condiciones mínimas necesarias para que esa misma población que ha tenido a bien confiar en ellos se pueda desarrollar a sí misma.

Una vez cumplida esta obligación gubernamental, la población estará en condiciones de desarrollarse y cada quien tendrá justamente lo que merece, es decir, lo que ha trabajado. Así pues, se cumple un ciclo que en parte es generado por la rendición de cuentas y que es llamado por el Dr. Merino el segundo escalón de la democracia: “la vida democrática”.

Esto parece una gran e incluso exagerada atribución a la rendición de cuentas, pero llevado a la práctica cabalmente como un sistema de administración pública pudiese precisamente rendir beneficios como el aquí planteado e indudablemente algunos otros.

2.3 EXPLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que es precisamente el objeto de descripción de este apartado, es, en el caso de México, la concreción política y jurídica de los preceptos administrativos de transparencia y de rendición de cuentas.

Estos preceptos ya estaban aplicándose de manera empírica y muy limitada en la administración pública federal, esto mediante mecanismos como la Agenda de Buen Gobierno por ejemplo, promovida por el Presidente Fox en los comienzos de su sexenio.

Esta aplicación que duró al menos dos años con ese funcionamiento, que evidentemente no era la mejor; sin embargo, no se puede negar la buena voluntad de parte del Ejecutivo Federal al promoverla, cuestión que mejorará sin lugar a dudas gracias a este decreto de Ley.

Esta Ley fue publicada el 11 de junio del 2002 en el Diario Oficial de la Federación, por lo que entró en vigor un día después de su publicación y así se echó a andar la maquinaria que tiene el cometido de transparentar los procesos de gobierno a nivel federal así como también rendir cuentas a la ciudadanía acerca de los resultados que arrojan esos procesos gubernamentales.

Es por eso de suma importancia conocer y entender la estructura y el contenido de esta Ley, que sin duda alguna, es un buen principio de administración pública pura. Así pues, para efectos de este apartado se explicará la Ley acorde a los cuatro títulos en los que se divide, los cuales a su vez contienen once capítulos en su totalidad.

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS.

Dentro de este primer apartado de la Ley se dan las definiciones y las disposiciones generales para los sujetos obligados de La Ley en comento. Para tal efecto se subdivide en cinco capítulos, los cuales se explicarán a continuación.

Capítulo I. Disposiciones generales. Dentro de este capítulo se dictan las directrices que se habrán de seguir con la presente Ley, por ejemplo, se delimita el orden que tiene la misma, el cual es evidentemente público, además de establecer de manera clara en diversas fracciones la finalidad de la presente, la cual de manera muy concreta el dotar a la ciudadanía de lo necesario para que ésta tenga acceso garantizado a la información pública gubernamental.

También se establecen de modo sumamente asequible tanto los conceptos manejados en la Ley, como los documentos considerados sujeto de ser información pública; sin embargo, es preciso aclarar que dentro del Artículo tercero, en donde se dan las definiciones, no aparece la de transparencia ni la de rendición de cuentas; lo que deja un vacío importante para los fines que esta Ley persigue.

Es justo mencionar que en el Artículo cuarto se dan los objetivos de esta Ley, los cuales están redactados con gran claridad y así contribuyen enormemente a un mejor desempeño de la misma. De igual forma, se pide de la colaboración logística y administrativa de las diferentes instituciones gubernamentales, esto con la finalidad de dar el mayor y más cabal cumplimiento a la Ley en comento.

Capítulo II. Obligaciones de Transparencia. Dentro de este apartado se establece en primer lugar la información que es considerada como pública, esto, para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por ejemplo las estructuras orgánicas, los marcos normativos, objetivos y metas de las diferentes unidades administrativas, los sueldos percibidos por los diferentes servidores públicos, entre algunos otros. Una particularidad dentro de este apartado, es que también se consideran como públicas las sentencias dictadas a resultado de los juicios llevados a cabo por el Poder Judicial a través de sus diferentes instancias, salvo que las partes involucradas se opongan por razones obvias.

Dentro de este mismo Capítulo también se dictan las cualidades que deberá tener la información pública gubernamental, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: la inmediatez, la sencillez, la proximidad y la asequibilidad que deberá tener, como ya se mencionó, la información previamente solicitada por la ciudadanía. Esto es a todas luces un esfuerzo de esta Ley por proporcionar la información pública a la ciudadanía de la manera más accesible que sea posible.

Algo muy importante de resaltar es que dentro de esta Ley también están contemplados los partidos políticos y todas aquellas organizaciones no gubernamentales que reciben por algún motivo recursos públicos, quienes al igual que los organismos públicos deberán de entregar de manera precisa, ordenada y puntual la información concerniente al ejercicio de esos recursos públicos y los fines institucionales alcanzados mediante ello.

Capítulo III. Información Reservada y Confidencial. En este apartado se establece toda la información que es considerada como reservada para los Poderes de la Federación, así como también sus características, entre esta información reservada encontramos la relacionada con la seguridad nacional, la que pueda dañar la estabilidad económica o financiera del país, la que concierne a los datos personales de los servidores públicos, entre algunas otras.

Para el caso de relaciones entre particulares y el gobierno, se restringe de la misma forma la publicidad de los secretos: bancario, financiero, comercial, industrial, fiscal o fiduciario, así como otros considerados por disposiciones legales futuras. Esto por considerarse de suma importancia para las partes involucradas.

Al respecto de la información reservada, en este capítulo se da una condicionante que tiene dicha información, la cual consiste en que después de doce años de generación de la información, esta información será pública; esto puede no resultar muy útil para fines jurídicos, ya que como sabemos algunos delitos prescriben tiempo antes que el dispuesto por esta Ley. Sin embargo, son lagunas que esperamos sean reconsideradas en futuras reformas del Poder Legislativo y de igual forma se contemplen para la elaboración de esta misma Ley para el orden estatal.

Es preciso mencionar que también la información considerada como reservada debe de ser clasificada y perfectamente documentada, ya que no por esa condición de privacidad temporal se puede dejar sin orden alguno. Esto además porque los índices temáticos producto de la clasificación sí deben de estar disponibles en la vitrina pública.

Capítulo IV. Protección de datos personales. Dentro de este capítulo que resulta de evidente importancia, se establecen diversos puntos, el primero es el determinar cual es la información que puede ser considerada como personal, es decir, aquella que atañe únicamente al interesado y a nadie más; así como también el procesamiento que se le debe de dar a la misma.

En segundo lugar, se precisan los mecanismos que deben ser implementados y que estarán a cargo de las diferentes áreas administrativas para proteger la información en cuestión, una vez que esta ya ha sido catalogada como personal.

Finalmente, se dictan las normas para conocer que no esta considerado por la ley como información personal, ya que bajo el amparo de este considerando, se puede omitir información que resulta ser pública y de obligatoria exposición. Lo anterior, cubre las lagunas legales que luidieran presentarse dentro de este mismo Capítulo en otro de sus artículos de manera cabal.

Una cuestión trascendente dentro de este capítulo es que así como se establece que es la información personal y a su vez privada; también se establecen mecanismos para solicitar dicha información por algún ciudadano interesado, esto claro esta, no garantiza su publicidad, sin embargo, si garantiza que dicha información será escudriñada por las unidades administrativas de las instituciones gubernamentales dispuestas para tal efecto, las cuales determinarán si efectivamente se puede proporcionar o no la información solicitada con base en las normas del capítulo en comento.

Capítulo V. Cuotas de acceso. Finalmente en este Título Primero se establecen en este Capítulo los costos de solicitar y de recibir información pública.

En el único Artículo de este Capítulo se dice que los costos no podrán ser de ninguna manera superiores a los que representen los recursos materiales utilizados en la reproducción de la información, ni tampoco los que representen el costo de envío de la misma. Así como también se exhorta a las instituciones a reducir en la medida de lo posible los costos anteriormente mencionados.

En este capítulo se manifiestan dos esfuerzos importantes de la Ley, el primero es evitar la corrupción para obtener información pública gubernamental, y el segundo es poner esta misma información lo más al alcance posible de la población reduciendo al mínimo los costos que representa. Esta cuestión validamente puede ser tomada en cuenta para la elaboración de las leyes locales en la materia tal y como se mencionó en anteriores apartados.

TÍTULO SEGUNDO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Dentro de este Segundo Título, se instruye a todas las dependencias de gobierno para que designen a una de sus unidades administrativas para dar cabal trámite, con todo lo que eso implica a los objetivos que se están estipulados en la presente Ley. Igualmente se les instruye a colaborar con los ciudadanos que decidan solicitar información a la dependencia como se explicará a continuación.

Capítulo I. Unidades de enlace y comités de información. En este Capítulo se obliga a los titulares de las dependencias gubernamentales a instrumentar unidades administrativas de atención a los objetivos de la Ley en comento, las cuales tendrán diversas responsabilidades a este respecto, entre las cuales encontramos las siguientes: recabar, clasificar y ordenar la información pública de la dependencia; recibir y dar trámite a las solicitudes de información hechas por los ciudadanos, así como auxiliar a los mismos en su elaboración de las mismas; orientar a estos ciudadanos en caso de estar errados en su búsqueda de información, es decir, canalizarlos a las instancias correctas; realizar las gestiones internas necesarias para que la información solicitada pueda ser entregada en tiempo y forma al ciudadano solicitante; llevar una estricta bitácora de las solicitudes de información realizadas así como el destino que cada una de estas tuvieron.

De igual forma se faculta a estas organizaciones para que sean propositivas al respecto de las solicitudes de información y todo el proceso referido

anteriormente, el cual por su naturaleza debe de ser evidentemente ágil, eficaz y transparente.

Estas acciones de mejora dice la Ley, habrán de ser recibidas, revisadas y en su caso ejecutadas por un comité de información que tendrá estas entre otras funciones claramente expresadas en la propia Ley.

Estos comités según la Ley, deberán estar integrados por el responsable del Órgano Interno de Control o el Contralor Interno de la dependencia en cuestión, así como por el titular de la Unidad de Enlace referida con antelación. Este comité tendrá a su cargo las tareas directivas referentes a la dotación de información pública a la ciudadanía.

Finalmente en este Capítulo se refieren aquellas instituciones de gobierno que no son sujetas del mismo, por ejemplo: el Ejército, Fuerza Aérea y Naval de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República y el Estado Mayor Presidencial entre otras; lo anterior por ser consideradas estratégicas para la seguridad nacional y la gobernabilidad; y por ser responsabilidad exclusiva de sus titulares las decisiones tomadas en las propias instituciones.

Una facultad otorgada en este Capítulo y que confiere una gran responsabilidad es la otorgada al Archivo General de la Nación, que es la instancia encomendada a elaborar en coordinación con las diferentes dependencias los criterios que se habrán de seguir para catalogar y poner a disposición de los ciudadanos la información pública de las dependencias gubernamentales.

Capítulo II. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En este apartado se dictó la legislación pertinente al órgano de la administración pública federal encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; así como también el proteger toda aquella información considerada como personal y reservada. Para tales efectos se dotó a este órgano de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, entre algunas otras facultades que serán referidas. Esta autonomía también se deberá ejercer en la toma de decisiones y de resoluciones, ya que el organismo no está subordinado o ninguna otra autoridad en la materia y goza de total dependencia.

La integración de la dirección del organismo será de cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Poder Ejecutivo Federal salvo el visto bueno y posible censura de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

Dentro de este mismo inciso se menciona que los comisionados solo podrán ser removidos de sus cargos cuando transgredan gravemente las disposiciones de la presente ley o la Constitución Política. De ser

transparente, eficaz y eficiente su desempeño en el cargo, los comisionados lo podrán ejercer hasta por siete años sin posibilidad de reelección, dedicados de tiempo completo al mismo, salvo actividades de carácter docente o científico. La reelección sólo será permitida una vez al Presidente del Instituto al cabo de los dos años de gestión que esta Ley le otorga.

Por último en lo concerniente a los comisionados y como en toda Ley, se enlistan los requisitos para ser comisionado del Instituto, los cuales son demasiado claros y obviare dentro del presente texto.

Dentro de este mismo Capítulo se enumeran todas y cada una de las facultades del Instituto de reciente creación de manera sumamente clara y entendible, por lo que solo serán referidas algunas de ellas como las siguientes: Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información considerada reservada y confidencial; Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias gubernamentales; Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley; Orientar y asesorar a los ciudadanos acerca de las solicitudes de información; Proporcionar apoyo técnico y metodológico a las dependencias gubernamentales en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la presente; Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales; Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades; esto entre varias facultades más.

En resumen, estas facultades están encaminadas a elaborar una guía de manera clara y sencilla para los procedimientos de acceso a la información de las diferentes dependencias y entidades públicas federales.

En contraparte y cumpliendo como todo un buen ejemplo en los preceptos para los cuales fue creado, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública esta obligado a rendir cuentas ante el H. Congreso de la Unión con la información necesaria para justificar su existencia. Esto presentando con el apoyo de las diferentes dependencias gubernamentales la cantidad de solicitudes de información presentadas así como el cause que se les ha dado a todas y cada una de ellas.

Capítulo III. Del Procedimiento de Acceso ante la Dependencia o Entidad.

Dentro de este capítulo se enlistan los requerimientos de la ley para realizar una solicitud de información a cualquier dependencia gubernamental. Dada la importancia de estos requerimientos considero importante incluirlos de manera integra a continuación:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.”⁷⁵

También se establece que si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan o son erróneos para localizar los documentos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Esto, buscando facilitar lo más posible que se cumpla el cometido del Instituto y de la Ley, que es el que los ciudadanos estén debidamente informados.

Es importante señalar que en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización por parte de los ciudadanos, lo que igualmente facilita el acceso a toda la ciudadanía.

Dentro de este Capítulo también se establece que habrán de designarse unidades administrativas en cada dependencia gubernamental para servir como enlace entre los ciudadanos solicitantes de información y las dependencias gubernamentales, lo anterior para facilitar tanto la solicitud como la entrega y recepción de la información; del mismo modo se establece que la información debe de ser entregada en tiempo y forma en el menor tiempo posible, ya sea que la información este impresa, en formato digital o en caso de que ya se encuentre publicada el indicar las fuentes y las formas de acceder a ella. Además se precisan los costos que deberá de cubrir el solicitante para recibir la información de su interés.

Un punto importante y que vale la pena destacar es que aquí se aclara muy precisamente el procedimiento que se ha de seguir cuando la información solicitada es de carácter personal y restringida, ameritando dicha situación que el comité de la dependencia analice esta información y reconsidere su clasificación o la proporcione al solicitante, es decir, se altere su clasificación; del mismo modo, se refiere el procedimiento que se habrá de llevar a cabo cuando la información sea negada de manera definitiva a la ciudadanía, quien recibirá un oficio con la fundamentación precisa del porqué

⁷⁵ Delgado Moya, Rubén. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Comentada*, Ed. Sista, México, 2004, Pág. 38.

se le negó la información, de tal manera que el ciudadano solicitante quede lo más satisfecho posible.

Por todo lo anteriormente expuesto en este Capítulo se dan todas las herramientas necesarias a las dependencias gubernamentales para recibir y dar buen cause a todas y cada una de las demandas de información de la ciudadanía, no dejando al descubierto ninguna posible situación ni laguna que pudiese desvirtuar el presente ordenamiento jurídico.

Capítulo IV. Del Procedimiento ante el Instituto. En este apartado se señalan los procedimientos que debe de seguir un ciudadano que solicitó información y que le fue negada en los términos que dictamina el Capítulo anterior, así como también los recursos adicionales con los que cuenta el ciudadano para inconformarse ante el Instituto Federal, recursos que deberán de ser presentados dentro de los plazos y las formas establecidas en la presente Ley.

Se declara también que después de diez días hábiles de recibida la información por parte del ciudadano y éste no presente inconformidad alguna, se dará por sentado que el ciclo fue cumplido de manera positiva.

Otro punto a favor del presente ordenamiento jurídico es que pone todo el empeño posible para que el ciudadano esté debidamente informado, estipulando en uno de los artículos de este Capítulo que en caso de inconformidad de algún ciudadano y que este presente dicha inconformidad de manera inadecuada o incorrecta se le debe de dar la asesoría necesaria o en su defecto corregir dicha inconformidad para que se le dé respuesta.

Sin embargo, se dan puntualmente los lineamientos que debe de seguir un recurso de inconformidad, interpelación o revisión, para que este pueda ser tramitado de la forma más ágil posible, definiendo también el cause que se le habrá de dar a dichos recursos por parte tanto del Comité de la dependencia, como del Instituto según sea el caso. Las mencionadas disposiciones se encuentran claramente expresadas en la ley, por lo que se obviarán dentro del presente apartado, sin embargo, merecen ser consultadas.

Dentro del mismo orden de ideas, en el presente capítulo se especifican todas las partes que han de cumplirse en el proceso de reclamación de un ciudadano, las diferentes resoluciones que se pueden dictar al respecto así como los mecanismos que deben de seguirse para llegar hasta la última instancia posible que lleve al ciudadano a la obtención de la información requerida.

TÍTULO TERCERO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMAS SUJETOS OBLIGADOS.

Capítulo Único. Dentro del presente Título se obliga al Poder Legislativo Federal, a través de sus diferentes instituciones como lo son la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; así como también al Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos; a cumplir de igual manera y casi de la misma forma a cumplir con los preceptos de la transparencia y la rendición de cuentas especificados en el presente ordenamiento, esto claro esta, dentro del ámbito de sus responsabilidades y siguiendo los procedimientos institucionales que cada dependencia amerite.

De igual modo, se obliga tanto al Poder Legislativo, como al Poder Judicial a presentar un informe pormenorizado de las actividades realizadas por sus diferentes instituciones para dar cumplimiento a esta Ley, por ejemplo: el número de peticiones hechas y el cause que se les dio a las mismas, esto siguiendo los lineamientos dictados dentro e esta Ley en el Capítulo segundo del Título Segundo.

TÍTULO CUARTO

RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Capítulo Único. Dentro de este último apartado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se dictan las causas por las cuales un funcionario incurre en una falta administrativa al respecto de la presente, dada la importancia del Artículo, es prudente incluir de manera integra dichas causas.

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información 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. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.⁷⁶

Aunque el desconocimiento de la Ley no te exime de su cumplimiento, si puede acarrear diversas dificultades, por lo que es de suma importancia conocer de manera muy precisa las faltas así como las consecuencias de las mismas, las cuales en la presente Ley son administrativas, sin embargo no excluye a las de carácter civil o penal en el caso de que éstas procedan.

A manera de conclusión de este capítulo es preciso señalar que tanto el Poder Ejecutivo en su carácter de propositor como el Poder Legislativo en el suyo de revisor y aprobador, hicieron un gran trabajo, ya que la presente Ley salvo algunas deficiencias perfectibles como las existentes en todo ordenamiento jurídico, es una Ley precisa y concisa en cuanto a objetivos, alcances, procedimientos y sanciones, por lo que es una herramienta muy útil para las diferentes dependencias del Gobierno Federal y principalmente para la ciudadanía para alcanzar el Gobierno transparente y rendidor de cuentas que queremos.

⁷⁶ Ibid, Pág. 52.

CAPÍTULO III

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA FEDERACIÓN Y EN LOS GOBIERNOS LOCALES

3.1 APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN EL ÁMBITO FEDERAL

En el presente capítulo se referirán los mecanismos, jurídicos y administrativos que han sido implementados para ejercer la transparencia y ejecutar la rendición de cuentas; esto tal como lo dispone la Ley de la materia aprobada y publicada hace tres años en junio del 2002, así como su respectivo reglamento publicado un año después de esa fecha en el Diario Oficial de la Federación.

En este primer apartado del presente capítulo, se observará al conjunto de la Administración Pública Federal, el cual se encuentra perfectamente definido en el Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal citada a continuación:

“Artículo 1°. La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”⁷⁷

Las instituciones antes mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son las que en el Gobierno Federal son los sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como también de su respectivo reglamento.

En el ámbito federal, al menos por ahora, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como parte del proceso de reforma estatal y de democratización de la vida nacional tiene como objeto fortalecer la apertura del gobierno y sus instituciones; así como también establecer una relación productiva entre el gobierno y la sociedad basada en

⁷⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Delma, México, 2004, Pág. 1.

la cultura al respecto de la transparencia de la información y la rendición de cuentas, claro esta, con las consecuentes responsabilidades que esto acarreará consigo.

Es justamente ese, el fin primigenio de la rendición de cuentas como sistema de administración gubernamental y gracias al cual se ha promovido de forma tan intensa en países como el nuestro en vías de desarrollo dicho sistema, ya que entre los múltiples beneficios que este sistema arrastra se encuentra el de la legitimidad, principal herramienta, con la que debe contar un gobierno democrático y principiante en estos asuntos; herramienta que al mismo tiempo es de tan difícil obtención.

Dada la importancia que reviste para el sistema político mexicano y para la administración pública federal la transparencia y la rendición de cuentas como sistemas de nuevo acño e implementación en nuestro país, considero importante y de gran relevancia referir a continuación los mecanismos que han permitido que estos sistemas sean implementados en nuestra administración pública comenzando por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental hasta los propios portales de Internet con los que ahora por Ley cuentan todas las dependencias del Gobierno Federal.

3.1.1 La Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Poder Ejecutivo Federal.

La Presidencia de la República, funge actualmente como la guía rectora y principal ejemplo de la administración pública federal y en cumplimiento a los objetivos establecidos en el Artículo 4 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de su Reglamento, publica e instala en la vitrina pública lo relativo a obligaciones de transparencia que establece el Reglamento de la mencionada Ley en su Capítulo Segundo, el cual dada su importancia se cita de manera íntegra a continuación:

“Capítulo II
Obligaciones de transparencia

Artículo 8. Las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público la información a que se refiere el Artículo 7 de la Ley de conformidad con lo siguiente:

- I. La Unidad de Enlace de cada dependencia y entidad será la responsable de poner a disposición del público dicha información;
- II. La información deberá estar contenida en un sitio de Internet de acceso público y general, visible desde el portal principal del sitio de Internet de la dependencia o entidad, indicando la fecha de su actualización, así como un vínculo al sitio de Internet del Instituto;

III. La información deberá presentarse de manera clara y completa, de forma tal que se asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, y

IV. El mismo sitio de Internet deberá contener las direcciones electrónicas, los domicilios para recibir correspondencia y los números telefónicos de la Unidad de Enlace, de los servidores públicos habilitados y del responsable del sitio mencionado.”⁷⁸

Es precisamente en este Artículo Reglamentario de la Ley, en donde se establecen y especifican los lineamientos que habrán de seguirse en cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas se refiere, así como también los campos de acción con los que cuenta la administración pública federal para actuar y promover esta nueva cultura de la rendición de cuentas.

Es este ordenamiento básico, el que por principio de cuentas debe de acatar y publicitar la Presidencia de la República como directriz de la administración pública federal; compuesta por las 18 dependencias que componen dicha administración, además de la Procuraduría General de la República, instruyendo además a las mencionadas instituciones de gobierno para que desarrollen los aparatos administrativos necesarios para que la Ley en comento sea puntualmente cumplida, esto mediante mecanismos que serán referidos en este mismo capítulo páginas más adelante.

Dentro de este mismo Capítulo del Reglamento, se indican más concretamente las antes referidas instancias y los demás procedimientos que se tienen que ejercer tanto por parte del gobierno federal, así como de la ciudadanía para dar cabal cumplimiento al ciclo de la transparencia y la rendición de cuentas.

Dichos procedimientos e instancias serán mencionadas a continuación comenzando por su fundamentación jurídica y las ordenanzas de la reglamentación respectiva, esto desde la máxima instancia gubernamental al respecto.

3.1.2 Instituto Federal de Acceso a la Información.

Este Instituto fue constituido el 11 junio del 2002 por decreto presidencial, como el máximo órgano regulador de transparencia de la Administración Pública Federal gracias a promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁷⁸ Reglamento De La Ley Federal De Transparencia Y Acceso A La Información Pública Gubernamental, Publicado En El Diario Oficial De La Federación El 11 De Junio De 2003.

Dentro del Capítulo II del Título Tercero de la Ley comentada en el capítulo anterior se define perfectamente lo que representa el Instituto Federal de Acceso a la Información, así como sus funciones y atribuciones, por lo cual se citará de manera íntegra el Artículo que sirve de base y sustento jurídicos del mencionado Instituto:

“Artículo 33. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”⁷⁹

A fin de precisar mayormente las facultades que tiene el Instituto en comento, me parece prudente citar el Artículo 62 del Capítulo XI del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en donde como ya lo mencioné anteriormente se otorgan otras facultades igualmente importantes, al Instituto en materia de transparencia:

“Artículo 62. Sin perjuicio de lo dispuesto por el Artículo 37 de la Ley, el Instituto podrá:

I. Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información, así como a los datos personales y su corrección;

II. Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al Instituto resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información y genere registros electrónicos del envío y recepción correspondiente;

III. Realizar visitas o requerir a las dependencias y entidades para asegurar la debida clasificación de la información, su desclasificación o la procedencia de otorgar acceso a la misma, y

IV. Las demás que le confieran las leyes, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.”⁸⁰

⁷⁹ Delgado Moya, Rubén. *Op. Cit.*, Pág. 31.

⁸⁰ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Publicado en El D. O. F. el 11 de Junio de 2003.

Partiendo de esta base jurídica, dentro del Capítulo II del Título Segundo de la Ley, se mencionan en primer término las bases que sirven para la integración del Instituto, cuestión que debe ser muy clara y muy precisa, ya que una adecuada delimitación de composiciones, funciones y atribuciones son sin lugar a dudas el mejor de los comienzos para cualquier institución, más aún para una de esta clase, que pretende transparentar, legalizar y legitimar los procesos gubernamentales del ámbito federal, tarea que vale la pena decirlo, es por demás compleja.

A este respecto, me parece de gran importancia señalar que este Instituto en su papel de la más alta instancia de apertura gubernamental al escrutinio público ha tenido un comienzo intachable, sin embargo, no ha sido el más óptimo, presentando deficiencias administrativas y operativas surgidas a raíz de las lagunas que se presentan en su base jurídica, convirtiéndose dicha instancia en sujeto de perfección por parte del Poder Legislativo de la Federación y también porqué no decirlo, por parte de la propia ciudadanía, principal beneficiaria del mismo.

Una de las principales deficiencias de esta Ley, fue que no contó sino hasta un año después con la legislación reglamentaria de la misma, es decir, el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, cuestión que no permitía en lo absoluto poner en marcha los mecanismos establecidos en la Ley y dilatando aún más el tiempo de cumplimiento de sus metas y objetivos. Lo anterior solapado por el propio decreto de Ley, siendo así señalado dentro del Artículo 6° transitorio de la misma.

Entre algunas otras, las mencionadas lagunas han sido señaladas en el capítulo anterior, por lo que no es conveniente reiterarlas en el presente apartado, no sin antes mencionar que requieren de atención urgente y contundente para ser subsanadas y reorientadas en su caso de manos de nuestro Congreso de la Unión; lo anterior en razón de procurar una mayor certeza jurídica y administrativa a los diferentes actores que participan en este ciclo de rendición de cuentas.

Así pues, tenemos que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es, como la institución encargada de ejercer la transparencia y de ejecutar la rendición de cuentas, la punta de lanza en la materia en el país, lo cual es de gran importancia y de gran utilidad igualmente, por lo que requiere de apuntalarse en materia legislativa y perfeccionarse en cuanto a lo operativo y lo administrativo se refiere.

3.1.3 Unidades de Enlace.

Las Unidades de Enlace de las dependencias de la administración pública federal, que por mandato tanto de la Ley en la materia, como de su respectivo Reglamento, fungen como las principales responsables de poner a

disposición de la ciudadanía que así lo demande, la información pública gubernamental, las cuales tienen su base jurídica en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley al respecto, así como en el Reglamento dentro de su Capítulo X.

Las mencionadas Unidades de Enlace son como precisamente lo señalan los textos jurídicos antes referidos, las máximas instancias en cuanto a transparencia y rendición de cuentas se refiere al interior de las dependencias federales, esto sin menoscabar a los órganos internos de control, ni a las auditorías internas, las cuales evidentemente tienen funciones diferentes de las establecidas para las Unidades antes mencionadas; sin embargo, es preciso mencionar que son atribuciones que de igual manera buscan contribuir a la mejora administrativa y a la optimización de los recursos gubernamentales que tienen a bien confiar los ciudadanos a su gobierno.

Las atribuciones generales encomendadas a las Unidades de Enlace son las siguientes de acuerdo al Artículo 28 de la Ley de la materia:

“Artículo 28. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.”⁸¹

Es preciso citar de manera integra el Artículo anterior, ya que en él se precisan las funciones exactas de las Unidades de Enlace en cuanto a su ejercicio en la vida pública gubernamental, además de ser perfectamente complementadas por las atribuciones otorgadas dentro del Reglamento de la Ley citada anteriormente. Es preciso mencionar que los artículos referidos en la cita anterior ya fueron explicados en el capítulo anterior de este trabajo, por lo que no se requiere de mayor explicación al respecto.

De la misma manera y en consecuencia se faculta a estas Unidades de Enlace para crear Comités de Información, los cuales fungirán en cada dependencia del gobierno federal como las oficinas encargadas entre otras cuestiones de recabar, organizar y proporcionar la información susceptible de ser solicitada por los ciudadanos a las oficinas gubernamentales.

Estas Unidades que actualmente fungen como órganos observadores y escrutadores en las dependencias del gobierno federal están integrados por un Comité creado ex profeso para encabezar las acciones y ejercer las facultades que otorga la Ley a la Unidad de Enlace.

Los mencionados Comités tienen según la Ley de Transparencia una composición muy estricta, la cual se cita a continuación:

“**Artículo 30.** Cada Comité estará integrado por:

- I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;
- II. El titular de la unidad de enlace, y
- III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.”⁸²

Cabe mencionar que los Comités tomarán sus decisiones al respecto de los asuntos que dependan de su Unidad de Enlace por mayoría simple de votos, tal y como se establece en el Artículo citado anteriormente. Igualmente es importante decir que este Comité dada su composición es multidisciplinario puesto que abarca a todas los órganos internos de la dependencia en cuanto a control administrativo y jurídico se refiere, enriqueciendo de esta manera su por demás valiosa labor.

⁸¹ Delgado Moya, Rubén. *Op. Cit.*, Pág. 27.

⁸² *Ibid*, Pág. 29.

Los Comités tienen otra labor muy importante y congruente con su cargo, que es la de rendir cuentas al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como el órgano regulador de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito federal. Estas funciones son referidas de manera un tanto general en la Ley de Transparencia citada a continuación:

“Artículo 29. En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.”⁸³

Las anteriores funciones se concretizan en el Capítulo X del Reglamento de la Ley de Transparencia anteriormente citada y en él se establece lo siguiente:

“Artículo 61. Los Comités deberán enviar al Instituto mediante los sistemas que para tal efecto establezca éste, dentro de los primeros veinte días hábiles del mes de enero de cada año, toda la información que posean relativa a:

⁸³ Idem.

- I. El número y tipo de solicitudes de información presentadas y sus resultados, incluidas aquéllas en las que no fue posible localizar la información en los archivos;
- II. Los tiempos de respuesta a las diferentes solicitudes;
- III. El estado en que se encuentran las denuncias presentadas por el Instituto ante los órganos internos de control, y
- IV. Las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.”⁸⁴

El Artículo anterior confirma una vez más y de forma muy concreta la congruencia que ha existido desde la creación de los mecanismos aquí referidos al respecto de la rendición de cuentas como sistema de administración y la transparencia como un elemento fundamental del mismo.

Lo anterior se puede dilucidar fácilmente cuando se observan los ordenamientos jurídicos que se han creado en relación a este sistema en particular, los cuales denotan haber sido diseñados de manera muy concienzuda por los señores legisladores y que precisamente ese ejercicio de reflexión legislativa ha arrojado un excelente comienzo en nuestro país para los objetivos que persiguen la transparencia y la rendición de cuentas como estrategias de afrenta para la corrupción y de una consecuente mejora administrativa.

Es de justa razón haber señalado los razonamientos anteriores, ya que los mecanismos de transparencia y acceso a la información, a pesar de presentar deficiencias en su aplicación en la administración pública real, son sin lugar a dudas un comienzo importante en este nuevo campo de la administración para México.

A pesar de las deficiencias que pueden y de hecho presentan, los mecanismos en su conjunto también han dado pie a la formación de factores positivos que sin duda alguna contribuyen enormemente al proceso de transparencia y de rendición de cuentas de las dependencias de la administración pública federal. Por ejemplo el que ocupa el siguiente apartado.

3.1.4 Los Sitios de Internet.

El Internet ha sido factor determinante y herramienta fundamental en el proceso de transparencia y rendición de cuentas desde sus orígenes, debido

⁸⁴ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Publicado en El D. O. F. el 11 de Junio de 2003.

esto a varios factores, entre algunos otros por ejemplo, tenemos la vasta capacidad de publicidad que tiene la llamada red de redes, es decir, el gran número de personas a las cuales puede llegar información de diversa índole solo a través de una computadora y una conexión telefónica o satelital, esto afortunadamente ya casi a todo el territorio nacional.

Otro de los grandes puntos a favor del uso de Internet es el bajo costo que representa para las dependencias del gobierno federal, en este caso, la publicación de su respectiva información pública, además de sus portales y servicios en línea, lo cual también representa un ahorro significativo para los solicitantes de la información, los cuales de otro modo se tendrían que trasladar hasta alguna oficina de la dependencia en cuestión.

Sin lugar a dudas podría enlistar más de una decena de cualidades de Internet en cuanto al quehacer de la transparencia y la rendición de cuentas se refiere, sin embargo, creo importante señalar de igual manera las limitaciones que se tienen.

La primera de ellas y quizá la más grande, es que aunque anteriormente se mencionó que representa una cobertura casi total a lo largo del territorio nacional, aún existen comunidades y rancherías apartadas de esta tecnología y peor aún, ni siquiera están electrificadas, esto hace a lugares como estos no estar a la par en las condiciones de desarrollo de pueblos o hasta de municipios que si cuentan con estos servicios y por lo tanto cuentan con mejores condiciones de desarrollo, por encima de los que no están en igualdad de circunstancias.

Otra limitante significativa es el desconocimiento de algunos sectores de la población acerca del uso de Internet, cuestión que pudiese parecer insignificante, pero que no lo es, ya que excluye de facto a ese sector de los beneficios de la rendición de cuentas, al menos mediante esa vía.

A este respecto, es justo señalar que dentro del Capítulo III y IV del Título Segundo de la Ley de la materia se instruye tanto a las dependencias de la Administración Pública Federal, como al propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental a auxiliar y orientar a la ciudadanía que así lo requiera a obtener los datos de su interés; de la misma manera, se establece al respecto el siguiente ordenamiento en el Reglamento de la Ley al respecto:

“Artículo 9. Las dependencias y entidades deberán adecuar un espacio físico y contar con personal para atender y orientar al público en materia de acceso a la información. En este mismo espacio deberán existir equipos informáticos con acceso a Internet para que los particulares puedan consultar la información que se encuentre publicada en el sitio correspondiente de la dependencia o entidad, así como para presentar por medios electrónicos las solicitudes a que se refiere la Ley y este Reglamento. De igual forma deberá

existir el equipo necesario para que los particulares puedan obtener impresiones de la información que se encuentre en el referido sitio de Internet.”⁸⁵

Este mandato puede subsanar y de hecho así lo hace, algunas limitantes de los mecanismos gubernamentales para ejercer la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo dichas limitantes siempre estarán ahí hasta no cambiar la condición mexicana de país en vías de desarrollo, con las consecuencias que esto trae lamentablemente consigo.

No obstante, la Ley de Transparencia, así como también el Reglamento de la misma señalan las obligaciones de transparencia que se tienen y son estas, las que aparecen en el Reglamento precisamente, las que más se valen de recursos tecnológicos como Internet, dichas obligaciones se encuentran señaladas en el Artículo 8 del Capítulo II del Reglamento de la Ley, el cual ya fue citado anteriormente dentro del presente apartado.

La información que se menciona dentro del Artículo referido en su último párrafo es la que necesariamente deberá de aparecer en todos los portales de transparencia de las dependencias de la Administración Pública Federal, sirviendo como la base de dichos portales, y siendo al mismo tiempo la información mínima requerida en cuanto a transparencia y rendición de cuentas se refiere, para los sujetos referidos en el Artículo 1° de la LOAPF.

El Artículo 7 de la Ley de la materia ya ha sido citado anteriormente, por lo cual es prudente únicamente citar los incisos a los cuales se ha hecho referencia y son los que siguen:

I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;”⁸⁶

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Delgado Moya, Rubén. *Op. Cit.*, Pág. 10-12.

Son pues estos los contenidos mínimos y básicos de los portales de transparencia, los cuales por mandato de la propia Ley en su Artículo 12, deben de ser actualizados en caso de sufrir modificaciones en su contenido a más tardar diez días hábiles después del cambio; esto nos asegura si es debidamente cumplido la oportunidad y la veracidad de la información que es otorgada a la ciudadanía.

Otra gran función que tienen los portales de Internet de transparencia de las dependencias federales, es que en ellos se deben de publicar los costos que representa para un ciudadano obtener información pública gubernamental en los términos que señala el Artículo 51 del Capítulo IX de la Ley, previniendo así, desinformación de la ciudadanía o actos de corrupción de las instituciones y de sus servidores públicos.

Es así como mediante estos mecanismos los ciudadanos, disponen de la información pública que el gobierno debe de rendir por Ley para legitimar sus procesos y ganar y fortalecer la confianza de los ciudadanos.

Esto vale la pena decirlo, ya que esta estipulado en el Artículo 10° transitorio de la Ley de la materia y dice como sigue:

“Artículo Décimo

Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32.”⁸⁷

Esto es importante señalarlo, ya que a partir de esta fecha la ciudadanía tiene no solo el derecho, sino también la obligación de demandar información al gobierno acerca de los recursos que le son confiados para lograr el beneficio propio y el de la comuna igualmente.

Para ejemplificar perfectamente y dejar asentado de manera tangible el proceso jerárquico que se da en la Administración Pública Federal en cuanto a transparencia y rendición de cuentas se refiere, es pertinente incluir el siguiente cuadro, que utilizando los ordenamientos que en la mencionada materia existen, muestra claramente el antes citado proceso.

Esto, comenzando evidentemente por la Ley Suprema del país, la cual sin lugar a dudas es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ella se desprenden todas y cada una de las leyes que rigen el Estado de derecho en el país, siendo en lo tocante a la transparencia y la rendición de cuentas el Artículo sexto el que da lugar a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

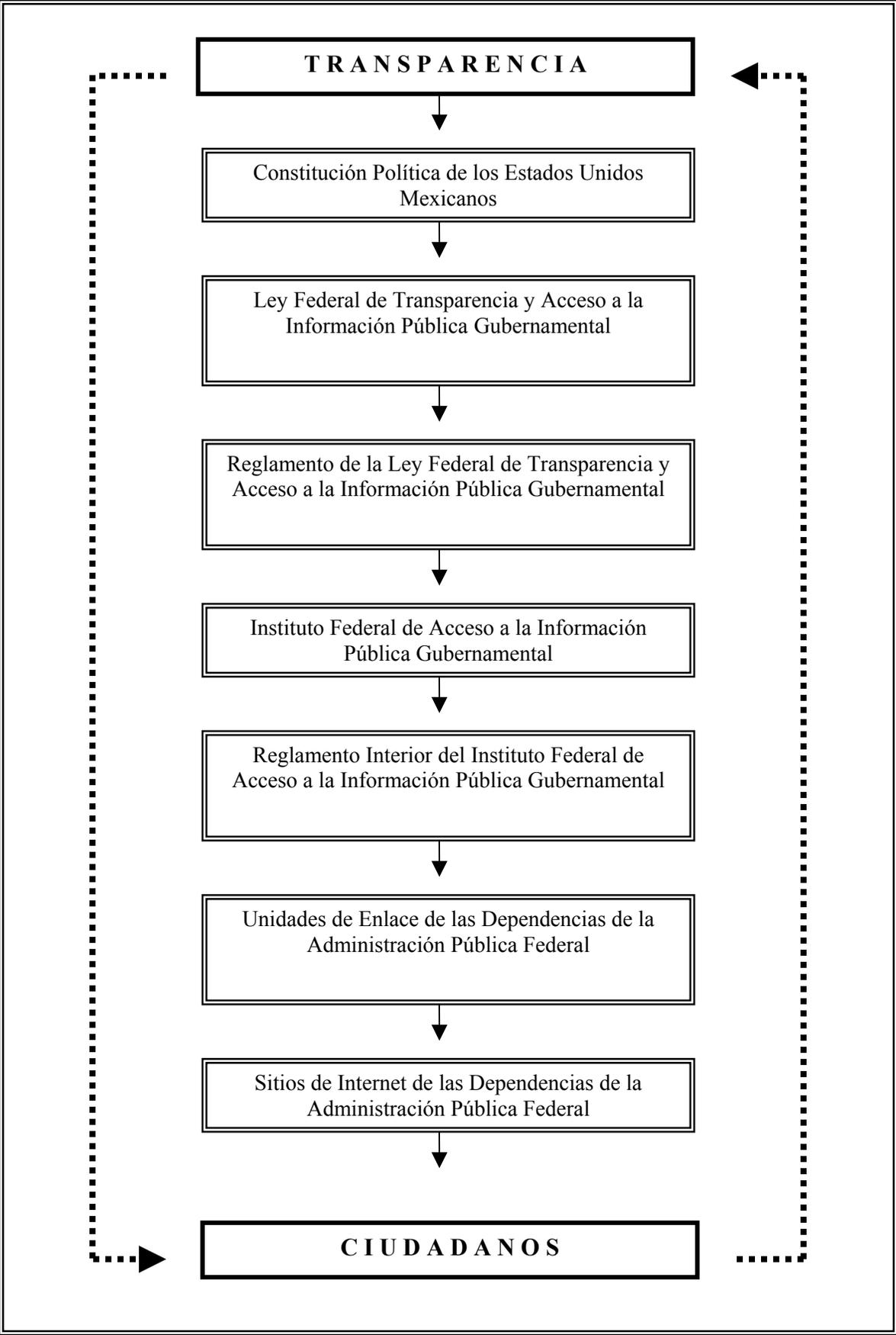
⁸⁷ Ibid, Pág. 56.

Como es sabido, todo Artículo de la Constitución demanda una Ley Reglamentaria, dando en este caso origen y fundamento a la anteriormente mencionada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; a su vez, cada Ley promulgada en México exige de un reglamento, dentro del cual se especifican las formas mediante las cuales se dará cumplimiento a la Ley en comento, cuestión que es de vital importancia, ya que sin este instrumento jurídico no se podría dar cabal cumplimiento a las ordenanzas de la Ley, además de no poderse instrumentar y llevar a la realidad al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El siguiente nivel jerárquico de este cuadro y del proceso de transparencia y acceso a la información es el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, documento mediante el cual se otorgan las facultades y se fincan las responsabilidades que habrán de tener los servidores públicos adscritos a dicho Instituto, esto para poder cumplir los objetivos institucionales fijados por el ejecutivo federal.

A la par del Instituto, de forma jurídica se estructuraron también dentro de las dependencias de la Administración Pública, Unidades de Enlace, las cuales cumplen con la función de vincular al IFAI, tanto con la ciudadanía, como con el interior de la dependencia a la cual pertenecen, acercando más a las mismas a la ciudadanía y haciéndolas más tangibles.

El proceso e instrumentos jurídicos mencionados anteriormente se reflejan por su secuencia lógica a continuación.



3.2 EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICION DE CUENTAS EN EL ÁMBITO DE GOBIERNO ESTATAL

En el presente apartado se describirán los mecanismos que a nivel estatal están implementados para ejercer para con la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas, lo anterior tomando como ejemplo dos entidades federales con muy diferentes características, y equidistantes en sus condiciones de vida.

Este ejercicio, sólo con el afán de conocer, comprender y comparar los mecanismos que para tales efectos están dispuestos; sin embargo, es importante precisar que ambas entidades federativas son de igual manera puntas de lanza en cuanto al desarrollo económico del país se refiere, cada una en sus rubros claro está, y además teniendo puntos en común que los hacen factibles para el presente trabajo.

Dicha exposición será realizada con la intención de obtener un panorama general de las condiciones que prevalecen en el país en cuanto a la materia que ocupa este trabajo se refiere, teniendo como segundo objetivo el servir como una referencia clara y comprensible en cuanto a la situación que existe en el ámbito estatal en lo referente a la transparencia.

Las entidades que servirán para tal efecto son el Estado de Nuevo León y el Estado de Colima; el primero ocupa los primeros lugares en cuanto a desarrollo económico e industrial se refiere, mientras que el segundo es uno de los Estados con más potencial gracias a sus destinos turísticos principalmente.

Dichas condiciones los convierte en sujetos accesibles para este ejercicio, ya que mientras para uno el continuar con el desarrollo económico y obtener certidumbre tanto para los grupos de industriales e inversionistas como para su ciudadanía es de vital importancia; para el otro el generar esa certidumbre y esa confianza de su ciudadanía principalmente, son elementos fundamentales para que se logre su desarrollo y despunte en base a los elementos con los que cuenta. Aquí una vez mas se verán reflejadas las bondades de la rendición de cuentas y de la transparencia.

Para tales efectos, se esquematizarán los datos más relevantes de ambos Estados al respecto, con el fin de simplificar la comparación y la ubicación dentro del contexto que en el presente se maneja.

3.2.1 El Caso de Nuevo León.

El Estado de Nuevo León como ya lo sabemos es uno de los mas industrializados a nivel nacional y uno de los que gozan de uno de los mayores ingresos per cápita, por lo que tanto en este, como en muchos otros ejercicios, es digno de ser objeto de estudio. Esto imprime un particular punto de importancia al Estado, ya que las exigencias en cuanto a gobiernos que rindan cuentas y actúen de manera transparente son mayores. Así pues, comenzaré con una descripción general del estado y los datos más relevantes, para después pasar a revisar los mecanismos que en cuanto a transparencia se refiere, tiene Nuevo León.

Ubicación Geográfica

Es importante conocer la ubicación exacta y la situación geográfica del Estado que se revisará a continuación, ya que de ese modo se pueden ver reflejadas cuestiones como las dolencias y las potencialidades de un Estado, esto claro está, de acuerdo a producción y situación geográfica se refiere. Así pues la información mínima que considero necesaria es la siguiente.

- Coordenadas geográficas extremas

Al norte 27°49'.

Al sur 23°11' de latitud norte.

Al este 98°26'.

Al oeste 101°14' de longitud oeste.

- Colindancias

Nuevo León colinda al norte con Coahuila de Zaragoza,

Estados Unidos de América y Tamaulipas;

Al este con Tamaulipas; al sur con Tamaulipas y San Luis Potosí;

Al oeste con San Luis Potosí, Zacatecas y Coahuila de Zaragoza.

Su Capital es la Ciudad de Monterrey

La población del Estado de Nuevo León según el censo del año 2000 fue de 3, 834, 150 habitantes; por lo que representa el 3.9% de la población total del país, ocupando a nivel nacional el 9° lugar y componiéndose por el 49.8% de pobladores hombres y por el 50.2 % de habitantes mujeres.

• División Municipal

CLAVE	MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL
001	Abasolo	Abasolo
002	Agualeguas	Agualeguas
003	Aldamas	Los Aldamas
004	Allende	Ciudad de Allende
005	Anáhuac	Anáhuac
006	Apodaca	Ciudad Apodaca
007	Aramberri	Aramberri
008	Bustamante	Bustamante
009	Cadereyta Jiménez	Cadereyta Jiménez
010	Carmen	Carmen
011	Cerralvo	Ciudad Cerralvo
012	Ciénega de Flores	Ciénega de Flores
013	China	China
014	Doctor Arroyo	Doctor Arroyo
015	Doctor Coss	Doctor Coss
016	Doctor González	Doctor González
017	Galeana	Galeana
018	García	García
019	San Pedro Garza García	San Pedro Garza García
020	General Bravo	General Bravo
021	General Escobedo	Ciudad General Escobedo
022	General Terán	Ciudad General Terán
023	General Treviño	General Treviño
024	General Zaragoza	General Zaragoza
025	General Zuazua	General Zuazua
026	Guadalupe	Guadalupe
027	Herreras, Los	Herreras, Los
028	Higueras	Higueras
029	Hualahuises	Hualahuises
030	Iturbide	Iturbide
031	Juárez	Ciudad Benito Juárez
032	Lampazos de Naranjo	Lampazos de Naranjo
033	Linares	Linares
034	Marín	Marín
035	Melchor Ocampo	Melchor Ocampo
036	Mier y Noriega	Mier y Noriega
037	Mina	Mina
038	Montemorelos	Montemorelos
039	Monterrey	Monterrey
040	Parás	Parás
041	Pesquería	Pesquería
042	Ramones, Los	Ramones, Los
043	Rayones	Rayones

044	Sabinas Hidalgo	Ciudad Sabinas Hidalgo
045	Salinas Victoria	Salinas Victoria
046	Sn. Nicolás de los Garza	Sn. Nicolás de los Garza
047	Hidalgo	Hidalgo
048	Santa Catarina	Cd. Santa Catarina
049	Santiago	Santiago
050	Vallecillo	Vallecillo
051	Villaldama	Ciudad de Villaldama

FUENTE: INEGI. Nuevo León. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares.⁸⁸

Los datos mencionados anteriormente como ya lo había mencionado sirven para proporcionar un panorama general de la entidad donde se va a realizar el ejercicio de análisis, por lo que se cumple el cometido y se justifica por si sola la información anterior. Además, por ejemplo, esta lista de municipios proporciona el campo de acción sobre el que se puede implementar el presente trabajo.

Gobierno

El gobierno que conduce los destinos de Nuevo León que actualmente encabeza el Lic. José Natividad González Parás esta compuesto por las siguientes dependencias:

Administración Central

- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría de Seguridad Pública
- Procuraduría General de Justicia
- Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado
- Secretaría de Educación
- Secretaria de Salud
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Obras Públicas
- Oficialía Mayor de Gobierno

Dependencias Auxiliares del Gobernador

- Oficina Ejecutiva de la Gubernatura

⁸⁸<http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/estados/nl/divismpal.cfm?c=444&e=19&CFID=1066323&CFTOKEN=74529998>

- Coordinación de la Secretaría Particular y Agenda
- Contraloría Interna
- Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental
- Consejería Jurídica del Gobernador
- Oficina de Representación del Gobierno del Estado en el DF
- Coordinación del Programa para la Integración del Desarrollo Regional del Noreste y su Vinculación con Texas

Todos los despachos mencionados anteriormente están avocados a procurar el bienestar común y el desarrollo del Estado fundados en valores como la ética y la honestidad, esto gracias a los instrumentos de transparencia y de rendición de cuentas implementados a partir de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Nuevo León.

Algunos de estos instrumentos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas en el Estado son los que se enlistan a continuación, los cuales de igual manera serán explicados uno a uno comenzando por la Ley en la materia a nivel estatal.

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado
- Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León
- Unidades de Transparencia en el Estado

3.2.1.1 La Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Estado.

La Ley de Transparencia que actualmente norma la vida administrativa en este Estado de Nuevo León fue aprobada por el H. Congreso Estatal el 20 de diciembre de 2002, promulgada por el Ejecutivo del Estado de Nuevo León el 30 de enero de 2003 y publicada en el Periódico Oficial del Estado número 25, del viernes 21 de febrero de 2003. Esta Ley esta auxiliada por algunos otros mecanismos, por ejemplo, la Comisión de Transparencia, que será referida más adelante.

Dentro de esta Ley se establecen las siguientes obligaciones de transparencia para la totalidad del Gobierno de Nuevo León:

“Artículo 9.- En el ámbito de sus respectivas atribuciones, la autoridad deberá hacer del conocimiento público a través de la red mundial de información conocida como Internet, la información siguiente:

I. La Constitución Política del Estado de Nuevo León, las leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que le sean aplicables;

II. Las convocatorias a concurso o licitación para las obras públicas, concesiones, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como los resultados de aquellos;

III. Los datos principales de su organización y funcionamiento;

IV. La Comisión Estatal Electoral publicará los informes presentados por los partidos políticos.

Además respecto de cada ejercicio fiscal:

V. Los presupuestos que hayan sido aprobados;

VI. Las cuentas públicas, así como los informes trimestrales de origen y aplicación de los caudales públicos;

VII. Los balances generales, y los estados de pérdidas y ganancias;

VIII. La nómina para la retribución de los servidores públicos con expresión del cargo y la remuneración;

IX. La relación analítica de pagos hechos a contratistas, proveedores y por honorarios pagados a profesionistas; y

X. Los dictámenes sobre la aprobación o rechazo de las cuentas públicas, que se hayan votado en el Congreso;⁸⁹

Es importante señalar que se especifica al igual que en la legislación federal el uso de Internet para llevar a cabo los actos de transparencia y de rendición de cuentas, lo que pudiese limitar sus alcances, pero que también sin duda acorta los tiempos de respuesta.

Para dar cabal cumplimiento a las obligaciones que de transparencia tiene el Estado para con su ciudadanía se ha creado como lo dice el Artículo que citaré a continuación, la Comisión de Acceso a la Información Pública.

“Artículo 21.- Se crea la Comisión de Acceso a la Información Pública, como órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo atribuciones de operación y decisión sobre el derecho de acceso a la información pública, así como las relativas a la promoción, difusión e investigación para crear una cultura sobre ese derecho.”⁹⁰

⁸⁹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del estado, N° 25, el viernes 21 de febrero de 2003.

⁹⁰ Idem.

Es así como se establece al igual que en el caso federal, el órgano encargado de coadyuvar a las labores de transparentar los procesos gubernamentales, así como de rendir cuentas acerca de los mismos.

A continuación citaré las facultades con las que ha sido dotado dicho órgano para llevar a buen puerto su labor.

“Artículo 30. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar el cumplimiento de esta Ley;
- II. Determinar a petición de parte, si una información debe considerarse o no como pública, y en su caso ordenar a la autoridad la entrega de dicha información;
- III. Determinar las medidas disciplinarias y sanciones por el incumplimiento de lo preceptuado en esta ley;
- IV. Proponer criterios para el cobro de derechos por el acceso a la información pública;
- V. Garantizar el debido ejercicio del derecho a la privacidad y la protección de la información que en términos de esta ley no podrá ser suministrada.
- VI. Realizar campañas para la promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública, para crear una cultura sobre este derecho;
- VII. Informar anualmente a la comunidad sobre los asuntos que haya recibido, el estado que guardan y la forma en que hubieran sido resueltos;
- VIII. Elaborar y remitir al Poder Ejecutivo del Estado, el presupuesto anual de la Comisión, para su incorporación en el proyecto de presupuesto anual;
- IX. Elaborar su propio Reglamento Interior; y
- X. Designar a los demás servidores públicos de la Comisión y removerlos cuando proceda conforme a derecho.”⁹¹

Estas facultades son, sin duda la base sobre la cual se apoyan todos los funcionarios que componen tan importante órgano, la cual se presenta por demás sólida y asequible en su forma y también en su fondo, cuestión vital para el correcto funcionamiento de la maquinaria que esta dispuesta para la transparencia y la rendición de cuentas del Estado de Nuevo León.

⁹¹ Idem.

A la par de las Comisiones de Acceso que la Ley ha creado, se han instituido las Unidades de Transparencia, las cuales funcionan dentro de las dependencias de la administración colaborando a las labores de transparencia que han sido ya mencionadas.

Finalmente dentro del Capítulo Octavo se establecen las sanciones que han sido dispuestas para todos aquellos servidores públicos que incumplan las normas dadas en la Ley, cuestión que resulta muy importante, ya que agrega el elemento coercitivo necesario para que se dé estricto cumplimiento a la disposición jurídica.

Es así como el Estado de Nuevo León da cumplimiento a esta nueva etapa de la administración pública basada en la transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos, comenzando por el gobernador, hasta los empleados de ventanilla como se les conoce comúnmente, quienes en su conjunto constituyen al gobierno como primera institución receptora de confianza por parte de la ciudadanía.

3.2.2 El Caso de Colima.

El Estado de Colima es como ya se sabe uno de los Estados que cuentan a nivel nacional con mayor potencial de desarrollo y uno de los que gozan de uno de los mayores ingresos por concepto de turismo, segunda actividad económica a nivel nacional, aspecto que realza la importancia del Estado y que, como ya lo había mencionado, exige de un gobierno transparente, para ejecutar ese potencial y despuntar a nivel nacional. Entonces, comenzaré con una descripción general del Estado así como de sus datos más notables, para después revisar los mecanismos que en cuanto a transparencia se refiere, tiene el Estado de Colima.

Ubicación Geográfica

Tal y como se había mencionado en el apartado anterior de este capítulo, es puntual destacar que el conocer de manera precisa las características geográficas básicas de un Estado objeto de estudio, por ese simple hecho, exige de un conocimiento mínimo a quienes así se aventuren a hacerlo, por lo que la información dada a continuación es de gran importancia.

▪ Coordenadas geográficas extremas

Al norte 19°31'.

Al sur 18°41' de latitud norte.

Al este 103°29'.

Al oeste 104°41' de longitud oeste.

▪ Colindancias

Colima colinda al norte con Jalisco;

Al este con Jalisco y Michoacán de Ocampo;

Al sur con Michoacán de Ocampo y el Océano Pacífico;

Al oeste con el Océano Pacífico y Jalisco.

Su capital es Colima.

La población del Estado de Colima según el censo del año 2000 fue de 542,630 habitantes; por lo que representa el 0.6% de la población total del país, ocupando a nivel nacional el 31° lugar y componiéndose por el 49.4% de pobladores hombres y por el 50.6% de habitantes mujeres.

Los datos anteriores denotan a una sociedad pequeña, balanceada y que puede ser objeto de programas y de una estructuración del gobierno que

permitan, tanto a la población como al mismo gobierno interactuar en pro del desarrollo conjunto de ambos.

- División Municipal

CLAVE	MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL
001	Armería	Ciudad de Armería
002	Colima	Colima
003	Comala	Comala
004	Coquimatlán	Coquimatlán
005	Cuauhtémoc	Cuauhtémoc
006	Ixtlahuacán	Ixtlahuacán
007	Manzanillo	Manzanillo
008	Minatitlán	Minatitlán
009	Tecomán	Tecomán
010	Villa de Álvarez	Cd. de Villa de Álvarez

FUENTE: INEGI. Colima. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares.⁹²

Los datos expuestos, nos muestran a un Estado de no muy grandes dimensiones que esta dividido de manera muy precisa, ya que únicamente cuenta con diez municipios, lo que representa sin lugar a dudas una ventaja para ejercicios como el que pretende llevar a cabo el presente trabajo. Esto es precisamente la base de la transparencia y la rendición de cuentas, la simplificación y la claridad en el manejo de los asuntos públicos, así como también de las organizaciones que los ejecutan.

Gobierno

El gobierno de Colima que actualmente encabeza de manera interina el Prof. Arnoldo Ochoa González, siguiendo las directrices de transparencia y manejo honesto del gobierno del fallecido Gobernador, el Lic. Fernando Moreno Peña esta integrado por las siguientes dependencias, esto con estricto apego a la tan nombrada transparencia y la rendición de cuentas como se puede apreciar en las oficinas auxiliares del gobierno central.

Administración Central

- Despacho del Gobernador
- Secretaría General de Finanzas

⁹²<http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/estados/col/divismpal.cfm?c=444&e=06&CFID=1066323&CFTOKEN=74529998>

- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Administración
- Secretaría de Desarrollo Urbano
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Desarrollo Urbano
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Salud y Bienestar Social
- Secretaría de Planeación
- Secretaría de Fomento Económico
- Secretaría de Cultura
- Secretaría de Turismo
- Procuraduría General de Justicia del Estado

Dependencias Auxiliares del Gobernador

- Secretaría Particular
- Secretaría Privada
- Coordinación General de Comunicación Social
- Contraloría General
- Coordinación General de Análisis Sociopolítico
- Coordinación General de Asesores
- Coordinación General Administrativa
- Coordinación General de Seguridad Pública

Como es de observarse, buena parte de las dependencias con las que cuenta el gobierno del Estado están orientadas a ejercer la transparencia y a hacer cumplir la rendición de cuentas, cuestión que habla de manera muy positiva del gobierno del Estado, ya que encamina sus esfuerzos hacia la transparencia y hacia la consecuente rendición de cuentas. Además de esto, legitima sus procesos y gana mucho en credibilidad de parte de su población, quienes observan un gobierno organizado, encaminado al desarrollo del Estado y de ellos mismos, la población por supuesto.

3.2.2.1 La Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Estado.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, que rige actualmente la vida del gobierno en el Estado fue aprobada por el H. Congreso estatal el 28 de febrero de 2003, desde entonces, dicha Ley ha sido apoyada por algunos mecanismos creados en base a la misma, entre los cuales puedo mencionar a la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.

Los objetivos concretos que persigue esta Ley, y los fundamentos jurídicos con los que cuenta, se encuentran perfectamente establecidos en su Artículo 1°, cuestión por demás acertada y que merece ser citada a continuación.

“Artículo 1°.- La presente Ley es de orden público, reglamentaria de los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1°, fracción IV, de la Constitución Política del Estado y tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho de toda persona de tener acceso a la información pública en el Estado de Colima.”⁹³

Otro punto que es de aplaudirse al Congreso que elaboró esta ley es que dentro de la misma se establecen perfectamente los objetivos que persigue, cumpliendo todos ellos con la máxima de que son: deseables, factibles y posibles. Son los siguientes:

“Artículo 2°.- La presente Ley tiene como objetivos:

I. Contribuir a consolidar el sistema democrático del estado, garantizando el principio de publicidad de los actos gubernamentales y de la rendición de cuentas;

II. Permitir que toda persona tenga acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; y

III. Promover la eficiencia en la organización, clasificación, manejo y transparencia de los documentos públicos.”⁹⁴

Dentro de esta Ley se establecen las siguientes obligaciones de transparencia para con la ciudadanía de la totalidad del gobierno de Colima:

“Artículo 10.- Las entidades públicas deberán poner a disposición del público, en forma permanente, la siguiente información:

I. Su estructura orgánica, los servicios que presta, las atribuciones por unidad administrativa, la normatividad que las rige, así como información de su organización y funcionamiento;

II. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

III. Presupuestos de egresos, su aplicación así como la remuneración mensual por puesto, incluyendo el sistema de compensación;

⁹³ Ley De Transparencia Acceso a La Información Pública del Estado de Colima.

⁹⁴ Idem.

IV. Las motivaciones y fundamentaciones finales contenidos en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento de permisos, concesiones o licencias que la ley confiere autorizar a cualquiera de las entidades públicas, así como las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios;

V. Normas básicas de competencia que incluya trámites, requisitos y formatos, manuales de organización y, en general, la base legal que fundamente la actuación de las entidades públicas;

VI. Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas hechas al ejercicio presupuestal de cada una de las entidades públicas, así como las minutas de las reuniones oficiales;

VII. El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública;

VIII. Los servicios y programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos;

IX. Los balances generales y su estado financiero;

X. Los informes que por ley tienen que presentarse;

XI. Las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, concesiones, permisos y autorizaciones, así como sus resultados;

XII. El Periódico Oficial, decretos administrativos, reglamentos, circulares, bandos y demás disposiciones de observancia general;

XIII. Las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos;

XIV. Las sentencias que recaigan en las controversias entre poderes públicos;

XV. Iniciativas y dictámenes que se presenten en el Congreso, así como actas de sesiones, puntos de acuerdo, decretos, acuerdos, leyes, transcripciones magnetofónicas y *Diario de los Debates* ;

XVI. Sentencias y resoluciones que hayan causado estado, pudiendo las partes oponerse a la publicación de sus datos personales, así como la aplicación del Fondo Auxiliar para la Administración de la Justicia;

XVII. Los informes presentados por los partidos políticos ante la autoridad estatal electoral, tan pronto sean recibidos por la autoridad en cuestión;

XVIII. Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino, así como la aplicación semestral de los recursos públicos que reciban;

XIX. La conformación de las organizaciones ciudadanas que participan en la toma de decisiones de las entidades públicas; y

XX. Toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.”⁹⁵

Las obligaciones citadas anteriormente constituyen todo aquel material que las dependencias del Estado deben de hacer público, auxiliándose para tal efecto de los dispositivos en comento, además claro esta, de la red de Internet, entre otros.

Como herramienta para dar cumplimiento a las obligaciones que de transparencia tiene el Estado para con su ciudadanía, en Colima cuentan con la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública; como lo dice el Artículo que citaré a continuación:

“**Artículo 35.-** Se crea la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública como autoridad encargada de la promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública con carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y autonomía de operación y de decisión.”⁹⁶

Así pues, se establece igualmente como en el caso federal, el órgano encargado de incentivar las labores de transparencia en los procesos gubernamentales, así como de rendir cuentas acerca de los mismos.

Dichas facultades están perfectamente delimitadas en el Artículo citado a continuación:

“**Artículo 38.-** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de la presente Ley;

II. Conocer y resolver los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones dictados por las entidades públicas con relación a las solicitudes de acceso a la información;

III. Establecer plazos para la rendición de informes y realizar diligencias;

IV. Llevar a cabo, a petición de parte, investigaciones en relación a quejas sobre el incumplimiento de la presente Ley;

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Idem.

V. Proponer criterios para el cobro y reducciones de derechos para el acceso a la información pública;

VI. Ordenar a las entidades públicas que proporcionen información a los solicitantes en los términos de la presente Ley;

VII. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para que se dé cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 de la presente Ley;

VIII. Garantizar el debido ejercicio del derecho de Hábeas Data y la protección de los datos personales, en los términos de la legislación respectiva;

IX. Gestionar y recibir fondos de organismos nacionales e internacionales, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones;

X. Realizar los estudios e investigaciones necesarios para el buen desempeño de sus atribuciones;

XI. Promover el conocimiento de la presente Ley y las prerrogativas de las personas derivadas del derecho de acceso a la información pública;

XII. Elaborar y publicar manuales, estudios e investigaciones para socializar y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;

XIII. Elaborar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado al titular del Ejecutivo Estatal para que lo integre a la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado;

XIV. Designar a los servidores públicos a su cargo, de conformidad con la estructura administrativa establecida en el presupuesto; y

XV. Expedir su reglamento interior y demás normas internas de funcionamiento.⁹⁷

Las facultades recién citadas a pesar de ser numerosas y de que además tienen un reglamento que las detalla de manera mas precisa, son perfectamente claras y expresas, por lo que facilitan la labor del servidor público de atenderlas y evitan al mismo tiempo vacíos legales que pudiesen dar lugar a malos entendidos.

En el caso de Colima, para profesionalizar y efficientar los procesos de gobierno en lo tocante a la transparencia y a la rendición de cuentas, se

⁹⁷ Idem.

instituyó el servicio civil de carrera, regido por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, especialización, honradez, lealtad y eficiencia.

Es importante mencionar que el reglamento correspondiente antes mencionado establecerá y desarrollará las bases para la selección, permanencia, promoción, capacitación y actualización del personal; bases indispensables para el correcto funcionamiento de tan ambiciosos objetivos y de la real profesionalización del servicio público.

Finalmente y al igual que en la Ley del Estado de Nuevo León, en el Capítulo Octavo se prevén las sanciones que han sido dispuestas para todos aquellos servidores públicos que incumplan las disposiciones jurídicas de la ley en comento, cuestión muy importante, ya que adiciona, como ya lo había comentado, el elemento coercitivo necesario para obtener el estricto cumplimiento de esta Ley.

Es mediante estos y algunos otros mecanismos como el Estado de Colima da cumplimiento a la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno y en sus servidores públicos, abarcando a toda su administración pública, desde el gobernador, hasta quienes nos atienden en las oficinas públicas; obteniendo gracias a esto la herramienta primera de un gobierno y la cual ya he mencionado en varias ocasiones, que es la legitimidad.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Acorde al proceso legislativo que se lleva a cabo en todos los Congresos del país, toda propuesta de Ley debe estar precedida por una exposición de motivos, texto dentro del cual como su nombre lo indica se deben de exponer los hechos que motivan y justifican la creación de la Ley propuesta, texto que debe de ser convincente y contundente para el Congreso, ya que en gran medida de este dependerá la aprobación o la devolución de la Ley que antecede.

La exposición de motivos es también la visión que tiene de la solución, quien o quienes presentan la Ley, esto, para el problema que esta combatirá, por lo que debe de contener además de los argumentos ya mencionados, el sustento jurídico, administrativo y político necesario para ser una tomada en cuenta como una opción real para los Congresos a los que ha de ser presentada.

Para efectos de este ejercicio, se presenta a continuación la exposición de motivos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal, esto en el entendido que dicha Ley es de carácter general dentro del ámbito municipal, por lo que no menciona regiones específicas, ni datos en ese tenor, sin embargo, presenta los elementos necesarios para cumplir con las funciones de una exposición de motivos formal y sobretodo, los elementos que reflejan la necesidad de que exista también en el orden municipal la transparencia y la rendición de cuentas.

Es importante señalar que la presente propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal, ha sido realizada con base en las Leyes y Reglamentos que existen en la materia en el territorio nacional; por lo que como se mencionó anteriormente, es perfectible y adecuado al Estado de la República en el que se desee implementar.

4.1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La era de la transparencia y la rendición de cuentas comenzó en México en el año de 1977, cuando se adicionó el Artículo 6° de nuestra Carta Magna, esto obedeció, aunque tardíamente, a que en 1948, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la denominada Declaración Universal de Derechos Humanos; siguiendo y dando también con esto cumplimiento a los elementos que de transparencia y de rendición de cuentas están incluidos en la en ese entonces nuevo concepto de democracia.

Este documento, tenía como intención básica promover el respeto por los principales derechos del ser humano en los planos personal, civil, político, económico, social y cultural; además de establecer el derecho a la información, como una garantía individual, como ya se mencionó atendiendo a los preceptos de la democracia.

El derecho a la información, de acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo, nació así en 1948 con la ya mencionada Declaración Universal de los Derechos Humanos; dentro de la que se establece “una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada”, definición de la que se desprenden otros tres aspectos de suma importancia:

a) El derecho a atraerse información que incluye las facultades de:

- Acceso a los archivos, registros y documentos públicos.
- La decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

b) El derecho de informar, que incluye:

- Las libertades de expresión y de imprenta.
- El de constitución de sociedades y organizaciones informativas.

c) El derecho a ser informado que incluye las facultades de:

- Recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa, oportuna, veraz y congruente.

Es así como desde esta adición a la última parte del Artículo 6° de nuestra Constitución Política se establece que “el derecho a la información será garantizada por el Estado”; cumpliendo en los ámbitos en los cuales se aplica por el momento los cometidos y los compromisos señalados en los apartados anteriores.

No obstante, desde que se dio esta primordial reforma constitucional, hasta hace algunos años no se contaba lamentablemente con una Ley que reglamentara de manera formal el Artículo 6°, tal y como sucede con el resto de la Constitución, es decir, ni siquiera el orden federal llevaba a la práctica el cumplimiento de dicho mandato, elemento indispensable para garantizar que la ciudadanía tenga acceso a una información veraz, suficiente y oportuna acerca de los recursos que le confía a su gobierno.

Dicho vacío legal se cubrió hace apenas unos años, tres exactamente, cuando la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio del 2002, Ley que tiene como finalidad proveer los mecanismos necesarios para garantizar el acceso de toda persona a la información pública en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal especificada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro del ámbito local, es preciso señalar que son muy pocos los Estados de la República que ya cuentan con una legislación reglamentaria que garanticen este derecho constitucional de los mexicanos, entre ellos encontramos a los Estados de Jalisco, Sinaloa, Colima, Nuevo León, Quintana Roo, Guerrero, entre algunos otros; sin embargo, son aún menos los que efectivamente cuentan con los mecanismos que requiere la transparencia y la rendición de cuentas para ponerse en marcha.

Esta cuestión, podría pensarse que es en detrimento de los objetivos que persigue este documento, ya que resultaría sumamente complejo saltar a un orden de gobierno tan importante como lo es el local, esto para llevar a la práctica la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito municipal, lo que desvirtuaría evidentemente el proyecto desde sus orígenes.

Por el contrario y afortunadamente, me parece que este documento al ser presentado en la totalidad de Estados de la república incentivaría a que en aquellos Estados en donde no cuentan aun con una Ley de transparencia, esta se elaborará y se aprobará para dar paso a la que normaría la vida municipal.

Sirva pues también este documento para hacer un llamado de atención tanto a los Congresos Locales, como a los Gobernadores para que implementen de acuerdo a los ordenamientos jurídicos de sus respectivas entidades, los mecanismos mínimos requeridos para que su administración pública estatal ejerza la transparencia y brinde la consecuente rendición de cuentas.

Lo anterior, por ejemplo, realizando y aprobando lo más pronto posible los reglamentos respectivos de las leyes de transparencia y de rendición de cuentas, ya que en estos, es en donde se especifican los procedimientos que deben de seguirse para dar cabal cumplimiento a la Ley en la materia; por lo

que es de suponerse que sin estos, la Ley no puede ponerse en marcha, retrasando los objetivos para los que es presentada.

Resulta vital dar este paso y darlo de manera firme y ordenada dentro del ámbito municipal, por ser un ejercicio de gran relevancia, ya que es una exigencia que responde al derecho fundamental que tenemos todos los ciudadanos de expresarnos, de informar y de informarnos, derecho que ahora esta garantizado por el Estado y que debe ser defendido enérgicamente por nosotros mismos, la sociedad civil.

Al respecto, es justo señalar que el derecho a la información pública es una garantía jurídica con un sentido muy amplio y que no sólo se puede circunscribir al acceso a la información financiera del gobierno, sino también a la concerniente a la toma de decisiones y a la implementación de políticas públicas dentro de toda la administración pública, por lo que es necesario delimitar correctamente los espacios que esta debe de cubrir.

Por lo anterior y con el afán de simplificar los procesos que de transparencia y de rendición de cuentas conciernan a los gobiernos estatales, creo necesario el contar con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal, en donde todos aquellos asuntos que sean propios de la célula más pequeña, pero más importante de la sociedad, sean resueltos en ese mismo orden.

Me parece que al implementar una legislación en esta materia, se estará contribuyendo a la consolidación de un gobierno más democrático y justo, otorgando a los ciudadanos la herramienta indispensable para que pueda llevar a cabo un control real y tangible de los órganos del gobierno y así poder evaluar a sus gobernantes, contando con elementos objetivos y concretos de juicio para hacerlo.

Con transparentar la información pública de los municipios y permitir el libre acceso a ésta, indudablemente, se estará fomentando que la administración pública desde el ámbito municipal, sea eficaz y eficiente; junto con lo cual se facilitará el combate a la corrupción y la rendición de cuentas para con el ciudadano, cuestión que ya se hará en forma permanente.

Así pues, se presenta la siguiente propuesta para crear la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal, la cual tiene por objeto garantizar la existencia y efectividad de los mecanismos que para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas hagan falta dentro de los municipios de México; comenzando por el superior jerárquico que la materia requiere, que es precisamente la Ley que a continuación se propone.

4. 2 PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

C O N T E N I D O

CAPÍTULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES.

CAPÍTULO SEGUNDO: DE LA TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO TERCERO: DE LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL.

CAPÍTULO CUARTO: DE LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE APERTURA A LA INFORMACIÓN Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

CAPÍTULO QUINTO: DEL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO SEXTO: DE LOS RECURSOS DE INCONFORMIDAD Y REVISIÓN.

CAPÍTULO SÉPTIMO: DE LAS FALTAS Y SANCIONES.

TRANSITORIOS

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social, en tanto que estructura y regula el ejercicio del derecho de los gobernados en el ámbito municipal a la información pública, dando cabal cumplimiento a una garantía constitucional.

Artículo 2.- La presente Ley tiene como objetivos los siguientes:

I. Contribuir a la consolidación del sistema democrático del país, comenzando por los municipios, garantizando ante todo, el principio de publicidad de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas de las mismas.

II. Instrumentar los mecanismos que permitan que toda persona interesada tenga acceso a la información pública municipal mediante procedimientos sencillos, expeditos y transparentes.

III. Garantizar la eficiencia de la organización, clasificación, manejo y transparencia de los documentos públicos municipales para facilitar el acceso a la misma de las personas interesadas.

Artículo 3.- Entiéndase por derecho de acceso a la información pública municipal aquel que corresponde a toda persona de saber y acceder a la información acerca de toda decisión y acción gubernamental, en este caso del ámbito municipal.

La información generada, organizada, clasificada o en posesión de alguno de los órganos previstos en esta Ley, será considerada un bien público y accesible a cualquier persona en los términos previstos por la presente Ley.

En la interpretación de la presente Ley se deberá favorecer ante todo el principio de publicidad de la información pública municipal.

Artículo 4.- Para ejercer el derecho de acceso a la información pública municipal no es necesario acreditar previamente derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento de la misma.

El uso que se haga de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo.

Artículo 5.- Todas las entidades públicas especificadas en esta Ley están sometidas al principio de publicidad de sus acciones y decisiones; y obligadas a respetar el ejercicio social del derecho de acceso a la información pública municipal.

Los partidos políticos y las asociaciones políticas con registro oficial, rendirán igualmente la información al respecto de los recursos públicos recibidos.

Artículo 6.- para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Comisión: La Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública;

II. Congreso: El Congreso del Estado;

III. Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Derecho de acceso a la información pública: La prerrogativa constitucional que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de las entidades públicas municipales, en los términos de la presente Ley;

V. Datos personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable entre otras, la relativa a su origen étnico o que esté referida a las características físicas o morales, a su vida familiar, estado civil, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas u otras análogas que afecten su privacidad;

VI. Documentos oficiales: los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, ya sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

VII. Entidades públicas: Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados; los Ayuntamientos; los Presidentes Municipales; los Síndicos Procuradores; los Regidores; los organismos autónomos previstos en la Constitución y en las leyes estatales; los organismos descentralizados y paramunicipales; los tribunales administrativos; los partidos políticos y las asociaciones políticas con registro oficial; así como las personas de derecho público, cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados y cuando ejerzan gasto público municipal, reciban subsidio o subvención;

VIII. Información pública: Todo registro, archivo, documento o cualquier dato que se recopile, mantenga, procese o se encuentre en poder de las entidades públicas municipales a que se refiere esta Ley;

IX. Información reservada: La información pública que se encuentra sujeta a alguna de las excepciones previstas en esta Ley;

X. Información confidencial: La información en poder de las entidades públicas relativa a las personas y sus datos personales, protegida por el derecho fundamental a la privacidad;

XI. Interesado: particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, para ejercer un derecho constitucional.

XII. Interés público: Valoración atribuida a los fines que persigue la consulta y examen de la información pública, a efectos de contribuir a la informada toma de decisiones de las personas en el marco de una sociedad democrática dentro del ámbito municipal;

XIII. Ley: La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal;

XIV. Ley de Responsabilidades: a las Leyes Estatales de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

XV. Persona: Todo ser humano, grupos de individuos o personas morales creadas conforme a la ley;

XVI. Resolución: respuesta que habrá de obtener el ciudadano interesado por parte de los sujetos obligados conteniendo el sentido de la respuesta a su solicitud.

XVII. Servidor público: Las personas físicas que realicen cualquier actividad en nombre o al servicio de alguna entidad pública municipal, cualquiera que sea su nivel jerárquico.

XVIII. Sujetos obligados: Todas aquellas dependencias e instituciones públicas municipales, así como también servidores públicos municipales.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 7.- Las entidades públicas municipales deberán poner a disposición del público, en forma permanente, la siguiente información:

I. Su estructura orgánica, las atribuciones por unidad administrativa, la normatividad que las rige, así como información de su organización y funcionamiento;

- II.** El directorio de servidores públicos, desde el mayor jerárquico hasta los jefes de departamento;
- III.** Los presupuestos de egresos y su origen si es que este proviene de uno o varios ramos administrativos del Gobierno Federal, así como su proceso de ejecución dentro del ámbito municipal.
- IV.** La remuneración mensual por puesto, incluyendo el sistema de compensación de todos los servidores públicos del municipio;
- V.** las normas básicas de competencia que incluya trámites, requisitos y formatos, manuales de organización y, en general, la base legal que fundamente la actuación de las entidades públicas en el municipio;
- VI.** Los resultados de todo tipo de auditorias concluidas hechas al ejercicio presupuestal municipal de cada una de las entidades públicas municipales, así como las minutas de las reuniones oficiales al respecto;
- VII.** El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública dentro del municipio;
- VIII.** Los programas de apoyo que ofrecen los encargados de la transparencia, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos;
- IX.** Los balances generales y el estado financiero de las entidades públicas que así lo requieran;
- X.** Los informes oficiales que por ley tienen que presentarse;
- XI.** Las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, concesiones, permisos y autorizaciones, así como sus resultados completos;
- XII.** El Periódico o Gaceta Oficial, decretos administrativos, reglamentos, circulares, bandos y demás disposiciones de observancia general;
- XIII.** Las cuentas públicas del Gobierno del Municipal y del Ayuntamiento, incluidos todos sus miembros;
- XIV.** Las sentencias judiciales o administrativas entre particulares o entre alguno de los órganos del gobierno municipal;
- XV.** Iniciativas y dictámenes que se presenten ante el Congreso Estatal y el Ayuntamiento, así como actas de sesiones, puntos de acuerdo, decretos y acuerdos que a este correspondan;

XVI. Sentencias y resoluciones que hayan causado estado en el municipio, pudiendo las partes oponerse a la publicación de sus datos personales;

XVII. Los informes presentados por los partidos políticos ante la autoridad estatal electoral, tan pronto sean recibidos por la autoridad en cuestión y en referencia a la circunscripción municipal;

XVIII. El cause y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino, así como la ejecución semestral de los recursos públicos que reciban;

XIX. La conformación de las organizaciones ciudadanas que participan en la toma de decisiones de las entidades públicas; y

XX. Toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Artículo 8.- Dada su importancia, los procesos de las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios deberán contener:

I. La identificación precisa del contrato;

II. El monto del contrato;

III. El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quien o quienes se haya celebrado el contrato;

IV. El plazo para su cumplimiento;

V. Los mecanismos de participación ciudadana; y

VI. El proyecto final.

Artículo 9.- Igualmente al tratarse de concesiones, permisos o autorizaciones a particulares, la información deberá precisar como mínimo:

I. Nombre o razón social del titular;

II. Concepto de la concesión, autorización o permiso;

III. Vigencia;

IV. Condiciones del permiso o concesión.

Artículo 10.- En el caso de tratarse de obra pública que ejecute cualquier entidad pública y contenida en los presupuestos de egresos, la información deberá precisar:

- I. El costo total de la obra;
- II. El lugar de construcción;
- III. El plazo de ejecución;
- IV. La identificación del órgano público responsable de la obra; y
- V. los mecanismos de vigilancia y supervisión de la sociedad civil.

Artículo 11.- Las entidades públicas municipales están obligadas a actualizar periódicamente la información a que se refiere el presente capítulo; debiendo hacer esto a la par de la realización de los cambios y acciones del gobierno municipal, no debiendo haber retrasos de más de tres meses en la información pública municipal.

Artículo 12.- Cada entidad pública municipal deberá sistematizar su información para facilitar el acceso y comprensión de las personas a la misma, así como su publicación a través de los medios disponibles y apoyándose en sistemas computacionales e internet, gacetas municipales, periódicos murales y juntas informativas periódicas, esto para garantizar que todo ciudadano interesado en obtener información pública municipal, pueda hacerlo; para tal efecto, se expedirán las normas de operación y lineamientos pertinentes.

Artículo 13.- En las oficinas públicas municipales, así como en las bibliotecas y archivos públicos a cargo del Gobierno Municipal y de los Ayuntamientos se proveerá la instalación de un mínimo equipo de cómputo y demás materiales que faciliten el acceso a la información básica, garantizada en este capítulo.

CAPÍTULO TERCERO

DE LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

Artículo 14.- Para los efectos de esta Ley se considera información reservada la expresamente clasificada como tal mediante acuerdo del titular de cada una de las entidades públicas municipales. La clasificación de la información procede sólo en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de información cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad pública, la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona o el

desarrollo de investigaciones reservadas dentro de la circunscripción municipal;

Artículo 15.- La información clasificada como reservada deberá cumplir con las siguientes condicionantes:

I. La información encuadra en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley;

II. La publicidad de la información de referencia pueda amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley; y

III. El daño que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Artículo 16.- El informe que, en su caso, clasifique la información como reservada, deberá indicar como mínimo:

I. La fuente de la información;

II. La justificación por la cual se restringe;

III. Las partes de los documentos que se reservan, en su caso;

IV. El plazo de reserva; y

V. La designación de la autoridad responsable de su conservación y privacidad.

Las partes de un documento que no estén expresamente reservadas se considerarán de libre acceso público.

Artículo 17.- Se considerará información reservada, sin necesidad de estipulación:

I. Las averiguaciones previas;

II. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado las sentencias definitivas correspondientes;

III. Los procesos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en tanto no se dicte resolución definitiva;

IV. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en

tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

V. La que por disposición expresa de una ley sea considerada reservada.

Artículo 18.- La información clasificada o considerada como reservada tendrá este carácter hasta por diez años. Ésta será accesible al público, aun cuando no se hubiese cumplido el plazo anterior, si dejan de concurrir las circunstancias que motivaron su clasificación, según el presente capítulo.

Artículo 19.- Para los efectos de esta Ley se considera información confidencial:

I. La compuesta por datos personales, en los términos previstos en la definición contenida en el capítulo I de la presente Ley, así como también la estipulada en leyes en la materia superiores; y

II. La entregada con tal carácter por los particulares a las entidades públicas municipales, de conformidad con las disposiciones de este artículo.

Artículo 20.- Cuando los particulares entreguen a las entidades públicas la información a que se refiere la fracción II del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial o reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse dicha información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, las entidades públicas municipales la comunicarán siempre y cuando se cuente con el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

Artículo 21.- No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público; tal como lo son el registro civil o el registro público de la propiedad.

CAPÍTULO CUARTO

DE LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE APERTURA A LA INFORMACIÓN Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

Artículo 22.- Ante todo, se deberá de difundir el conocimiento de las ventajas que derivan del acceso a la información y de la rendición de cuentas en el ámbito municipal, comenzando desde los presidentes municipales, hasta los empleados de ventanilla.

Artículo 23.- Las entidades públicas municipales deberán cooperar activamente para capacitar y actualizar de forma permanente a sus servidores públicos en la cultura de la apertura informativa y el ejercicio de rendición de

cuentas, a través de cursos, seminarios, talleres y toda otra forma de enseñanza y entrenamiento que se considere pertinente; lo anterior para sus servidores públicos y para la ciudadanía.

Artículo 24.- Las entidades públicas municipales procurarán que en los centros de estudio de educación preescolar, primaria y secundaria que se impartan en el municipio, se imparta la educación mencionada en el artículo anterior, con contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho a la rendición de cuentas en una sociedad democrática. Para tal fin, se deberá pedir la colaboración de las autoridades educativas competentes, tanto en la preparación de los contenidos y el diseño de los materiales didácticos de dichos planes y programas, así como de la logística para implementarlos.

Artículo 25.- Deberán de celebrarse periódicamente juntas informativas y de promoción de la cultura del acceso a la información pública y de la rendición de cuentas, así como de su importancia en una nueva sociedad democrática.

Artículo 26 .- El ejercicio del derecho de acceso a la información pública sólo será restringido en los términos de lo dispuesto por esta Ley, mediante las figuras de la información reservada y confidencial; y así se tendrá igualmente que informar a la ciudadanía.

CAPÍTULO QUINTO

DEL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 27.- Las personas deberán ejercer su derecho de acceso a la información ante la entidad pública municipal que la posea bajo los siguientes términos:

Las entidades públicas municipales deben dar a conocer cuál es la oficina encargada para la recepción de solicitudes y entrega de la información, el servidor público a cargo y los requisitos formales.

La solicitud deberá realizarse en términos respetuosos y por escrito, entregándose por duplicado, a menos que la índole del asunto permita que sea verbal, en cuyo caso la entidad registrará en un formato las características de la solicitud y procederá a entregar una copia del mismo al interesado.

En caso de desconocimiento del ciudadano acerca de las formas aquí especificadas, la oficina encargada, deberá asistir al solicitante para que realice el procedimiento adecuadamente y obtenga la información solicitada.

Artículo 28.- La solicitud de acceso a la información que se presente por escrito deberá contener cuando menos los siguientes datos:

- I. Identificación de la entidad pública municipal a quien se dirija;
- II. Nombre completo, datos generales e identificación oficial del solicitante;
- III. Identificación clara y precisa de la información que requiere;
- IV. Lugar o medio señalado para recibir la información o notificaciones;
- V. La firma del solicitante o, en su caso, su huella digital; y
- VI. La fecha de su elaboración.

El solicitante podrá señalar cualquier dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda y la modalidad en la que prefiera que se le otorgue la información solicitada.

Artículo 29.- Si la solicitud no contiene todos los datos requeridos, la entidad pública municipal deberá hacérselo saber al solicitante por escrito, en un plazo no mayor de dos días hábiles después de haberla recibido, a fin de que el solicitante la aclare o complete.

Trascurrido dicho plazo y sin que se hubiere cumplido con tal prevención, se declarará improcedente su solicitud, debiéndole notificar personalmente al interesado a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a tal situación por escrito, en el cual se funde tal determinación, dando lugar a que el solicitante haga lo conducente.

Artículo 30.- El solicitante deberá contar con el apoyo de la oficina municipal correspondiente designada por la entidad pública para recibir y gestionar las solicitudes, en caso de así requerirlo.

Si la solicitud es presentada ante una oficina que no es competente para entregar la información o que no la tenga por no ser de su ámbito, la oficina receptora deberá comunicarlo y canalizar debidamente al solicitante; favoreciendo primordialmente el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.

Artículo 31.- Toda solicitud de información realizada cabalmente en los términos de la presente Ley deberá ser satisfecha en un plazo no mayor a diez días hábiles.

El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

Dado el caso, la entidad pública municipal deberá comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información solicitada. En ningún caso el plazo se excederá de veinte días hábiles.

Artículo 32.- Una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, si la solicitud de información no hubiese sido satisfecha o la respuesta fuese ambigua o errónea a juicio del solicitante, éste podrá acudir a la entidad pública correspondiente para solicitar la información nuevamente en los términos dispuestos legalmente.

Artículo 33.- En el caso de que la solicitud sea rechazada bajo los términos estipulados en la presente Ley, se le comunicará a la brevedad por escrito al solicitante dentro de los cinco días hábiles siguientes. Esta negativa deberá estar fundada y motivada para satisfacer al interesado.

Las entidades públicas municipales podrán negar las solicitudes cuando hayan entregado información sustancialmente similar como respuesta a una solicitud del mismo ciudadano o cuando la información se encuentre ya disponible públicamente. En este caso, se deberá indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información requerida.

Artículo 34.- La solicitud de información pública solicitada por los interesados será gratuita, debiendo cubrir los costos de la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina en la que se formuló la consulta.

Los costos por obtener la información no podrán en ningún caso ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; y
- II. El costo de envío.

Por principio, los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir, al máximo, los costos de entrega de información.

Artículo 35.- Las entidades públicas municipales consideradas en la presente Ley, están por principio obligadas a entregar la información solicitada de manera sencilla, comprensible y concreta al interesado.

CAPÍTULO SEXTO

DE LOS RECURSOS DE INCONFORMIDAD Y REVISIÓN

Artículo 36.- Los interesados que se consideren afectados por los actos y resoluciones de las entidades públicas municipales que negasen o limitasen el acceso a la información, podrán interponer un recurso de inconformidad ante el titular de la entidad que negó o limitó la información.

Artículo 37.- El plazo para interponer el recurso de inconformidad será de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se otorgó al interesado la información que será impugnada.

El recurso de inconformidad deberá presentarse ante la oficina encargada de proporcionar la información. A su vez, en un plazo máximo de cinco días hábiles, dicha oficina deberá rendir al interesado el informe con la justificación correspondiente.

El titular o encargado de la transparencia en la entidad pública estará obligado a emitir la resolución en un término no mayor de diez días hábiles, esto de conformidad con el interesado.

Artículo 38.- El recurso de inconformidad deberá presentarse por escrito y deberá contener los siguientes requisitos:

I. Estar dirigido al titular de la entidad pública municipal a la cual se solicitó la información;

II. Estar firmado con el nombre del inconforme y, en su caso, el de su representante legal;

III. Señalar el domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda recibir;

IV. Precisar el documento o la información impugnada, la autoridad responsable del mismo y los puntos a aclarar;

V. Señalar la fecha en que se hizo la petición de la información, así como la impugnación de la misma;

VI. Citar claramente los hechos en que se funde la impugnación, los agravios que le cause el documento o resolución impugnados y los preceptos legales presuntamente violados;

VII. Ofrecer y aportar pruebas que tengan relación directa con el acto o resolución que se impugnen, debiendo acompañar las documentales con las que cuente; y

IX. La firma del promovente o, en su caso, su huella digital.

Artículo 39.- La autoridad deberá prevenir al solicitante inconforme sobre los errores de forma y fondo que, en su caso contenga su escrito de inconformidad, pero de ninguna manera podrá cambiar los hechos.

Para subsanar dichos errores deberá concederle un plazo de tres días, proporcionando la entidad pública municipal asesoría para su corrección.

Cuando el recurso de inconformidad no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente o sea notoriamente improcedente, se desechará de absolutamente.

Artículo 40.- Se finalizará el expediente cuando:

- I. El inconforme se desista por escrito del recurso de inconformidad;
- II. La autoridad responsable del documento o resolución impugnados los modifique o revoque, cambiando su sentido; y
- III. El inconforme no complete cabalmente los tramites necesarios.

Artículo 41.- Para desahogar y resolver el recurso, el titular de la entidad podrá:

- I. Sobreseerlo;
- II. Confirmar el documento o la resolución impugnada; y
- III. Revocar el documento o la resolución impugnada.

Artículo 42.- La resolución final deberá emitirse por escrito. En los casos en que se confirme la negativa a proporcionar la información, la autoridad municipal estará obligada a especificar los recursos e instancias con los que cuenta el solicitante para hacer valer su inconformidad.

Artículo 43.- Para las entidades públicas municipales los informes serán considerados como satisfechos satisfactoriamente cuando no se presenten en los plazos estipulados en el presente capítulo las inconformidades de parte de los ciudadanos.

CAPÍTULO SÉPTIMO

DE LAS FALTAS Y SANCIONES

Artículo 44.- El titular de la entidad pública municipal que no cumpla cabalmente con el deber de publicidad y acceso a la información prevista en el artículo 7 de la presente Ley, será sancionado por el propio Ayuntamiento.

Si en un período no mayor de un mes, el servidor público no ha puesto a disposición del interesado la información solicitada, será inhabilitado en sus funciones temporalmente en los términos de la Ley correspondiente.

Artículo 45.- El servidor público que incurra en las siguientes conductas:

I. Oculte información considerada como pública o que niegue intencionalmente información no clasificada, no considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por este ordenamiento, será sancionado con amonestación pública del Ayuntamiento. En caso de reincidencia, será sancionado en los términos del artículo anterior;

II. Actúe con negligencia, dolo o mala fe al dar respuesta a solicitudes de acceso a la información pública de los ciudadanos; siendo aplicable en caso de reincidencia, la duplicación de la sanción prevista en el artículo anterior y si incurriere en otra reincidencia, con destitución del empleo, cargo o comisión;

III. Destruya indebidamente, total o parcialmente, información pública bajo su cargo, o entregue información clasificada, reservada o confidencial, será sancionado con suspensión temporal del empleo, siendo en caso de reincidencia la inhabilitación en los términos del artículo 44;

IV. No cumpla de manera pronta y expedita las disposiciones jurídicas de la presente Ley para dotar de la información pública municipal en los términos y condiciones que establece la misma a los ciudadanos, será sancionado con suspensión temporal del empleo, cargo o comisión, en caso de reincidencia, ameritando ser sancionado con destitución del empleo, cargo o comisión, en los términos ya señalados.

V. No privilegiar ante todo el principio que persigue la presente Ley, que es el de garantizar a la ciudadanía el derecho constitucional de acceder a la información pública.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente Ley deberá entrar en vigor inmediatamente después de su publicación en el Periódico o Gaceta Oficiales.

SEGUNDO. La presente Ley deberá de ser coordinada con la legislación estatal vigente, esto con el fin de optimizar su funcionamiento.

TERCERO. La presente Ley deberá contar con su Reglamento a más tardar tres meses después de su publicación, el cual estará a cargo del Congreso Estatal.

CUARTO. El ejecutivo estatal deberá de coadyuvar con la presente Ley para cumplir cabalmente sus fines

CONCLUSIONES

La actual dinámica de la sociedad mexicana y su reciente inclusión en la vida democrática, exigen de parte del gobierno, así como también de su administración pública, como la parte activa del mismo, una mayor apertura y un actuar honesto, eficaz y eficiente.

Razones por las cuales mecanismos y valores como la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública son hoy día indispensables dentro de esta sociedad cada vez más participativa.

Es por eso, que el presente trabajo pretende servir como una plataforma, sobre la cual se pueda fincar como se muestra en el capítulo cuarto del mismo, la elaboración de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal; la cual evidentemente contribuya a que el tan mencionado proceso de acceso a la información pública gubernamental, en este caso en su ámbito municipal, se garantice para toda la ciudadanía en un primer momento, y este sea lo más concreto e inmediato posible una vez implementado.

Es por lo que, como toda plataforma, se debe de contar con una base sólida sobre la cual se pueda desarrollar el modelo a implementar, siendo para el caso federal, tal y como se menciona en la página 95 de este trabajo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley suprema de nuestro país; después, la Ley reglamentaria del Artículo 6 de la misma, es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dentro de la cual se norman los procedimientos al respecto; finalmente y para cerrar el marco normativo de la materia, existe el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ordenamiento jurídico en el cual se indican puntualmente todos y cada uno de los procesos que habrán de cumplirse de conformidad con la Ley.

Ya en el ámbito institucional, existe el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, primera oficina del gobierno federal en despachar los asuntos que en cuanto a acceso a la información se refieren; evidentemente y obedeciendo a la lógica anterior, existe un Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, dentro del cual se especifican los procedimientos que se deberán llevar a cabo para cumplir los objetivos institucionales.

Continuando en el ámbito institucional, pero ahora al interior del mismo, encontramos a las Unidades de Enlace de las Dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales están encargadas de organizar la información considerada como pública de la Dependencia, así como de facilitarla a la ciudadanía que así lo demande, contribuyendo enormemente a que el proceso de acceso a la información se cumpla cabalmente.

Finalmente dentro de este proceso de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, se ha optado por hacer de Internet una herramienta que funja como medio a través del cual la ciudadanía se haga de la información pública que requiera, lo cual a pesar de programas como la Red Satelital e-México, resultan una limitante para que el acceso a la información sea universal tal y como lo expresan la Constitución y la Ley en la materia.

No obstante, estos mecanismos que evidentemente deben ser y son efectivamente tomados como modelos a seguir en cuanto al acceso a la información, son perfectibles y adaptables, por lo que las propuestas que pretendan ser llevadas a la práctica, deben de tomar en cuenta lo anterior.

Me parece importante el tener una propuesta sobre la cual sea posible fundamentar la imperante y creciente necesidad de mecanismos que garanticen el acceso a la información pública, pero es aún más importante que esa propuesta, no sólo plantee el problema, sino que al mismo tiempo planteen opciones, bases sobre las cuales se pueda desarrollar una posible solución; ya que como acabo de mencionar, esto deberá de contribuir en gran manera a que la ciudadanía tenga confianza en su gobierno y en consecuencia interactúe mayormente con él, en beneficio claro de la misma ciudadanía.

Es igualmente importante, el señalar que la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental son aportaciones de la propia ciencia de la administración pública, lo cual, es gracias a que esa ciencia, la cual nos dedicamos a estudiar, tiene valores, tiene principios, tiene decálogos quizá no escritos que van más allá de lo jurídico, lo cual es lo que a nosotros como administradores públicos y como servidores públicos nos motiva a proceder precisamente dentro del marco de esos decálogos no escritos, los cuales coinciden enormemente con la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental.

Lo mencionado anteriormente obedece al lado romántico de la propuesta aquí presentada; sin embargo, dentro del marco jurídico me parece que la misma es igualmente válida, ya que si bien es cierto que la ciencia de la administración pública es completa y compleja, también requiere de mecanismos que la hagan evolucionar acorde a las exigencias de la vida nacional, coadyuvando con la misma para orientar los esfuerzos de la administración pública a perfeccionar los procesos de gobierno en todos sus ámbitos y en todas sus instituciones.

Dicha aportación me parece, debe de contar con diferentes aristas, por ejemplo, la romántica, la creativa y la idealista; sin embargo, también debe de estar sustentada en un marco jurídico e institucional que la hagan viable dentro de un Estado de derecho dinámico y creciente. Dichas aristas, habrán de contribuir a que el gobierno y su administración pública sean capaces de responder y solventar las necesidades que su ciudadanía manifiesten.

La propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal aquí presentada, obedece principalmente a que hoy en día la importancia que ha recobrado, justo como en sus orígenes, el municipio en México es inminente e irreversible, debido a que se ha reconocido una vez más que es la unidad mínima de organización territorial, política y administrativa dentro del territorio nacional, pero a la vez la más importante y la más significativa, esto me parece, gracias al estrecho vínculo que este mantiene con la ciudadanía.

Es precisamente ese nexo con la ciudadanía y la estrechés que se genera día con día entre ambos, lo que le dan al municipio en este momento, una gran vigencia dentro de la vida pública nacional, cuestión que permite que se encuentre al mismo nivel en cuanto a exigencias y respuestas en materia administrativa se refiere; permitiendo al mismo tiempo, que se suscite un desarrollo tanto hacia el interior del gobierno municipal, como hacia su población.

Debido a estas razones, es que se tienen grandes expectativas del gobierno municipal y de sus habitantes en general, ya que actualmente las condiciones están dadas para que el fortalecimiento municipal, tanto en materia política, como financiera y administrativa, sean posibles y no sean ya una condición inalcanzable de los mismos. Es esa la expectativa que principios como los de transparencia y rendición de cuentas hacen factible y posible, esto claro, con la activa complicidad de la ciudadanía que en ellos delegó su soberanía.

Los principios anteriores contribuyen, en la medida en que son aplicados correctamente, como mecanismos auxiliares de la administración pública a fortalecer elementos como la legitimidad y la legalidad, esto desde el ámbito municipal, el cual como ya se había mencionado, es dentro del cual existe una menor distancia política entre el gobierno y la población, cuestión que acarrea necesariamente una mayor interactividad entre ambos elementos dentro del Estado de derecho.

Es por estas cualidades que la transparencia y la rendición de cuentas se han erigido actualmente como elementos fundamentales de un gobierno democrático, plural, participativo y eficaz; esto motivando a que la sociedad asuma igualmente las características antes mencionadas en pro del crecimiento y del desarrollo de su propia comunidad. Así pues, la vigencia que habrán de tener ambos principios de la administración pública, estará en función de cuanto más se quiera perfeccionar el gobierno y sus mecanismos de acción reflejados desde la administración pública municipal y su población, así como en sus acciones de gobierno.

Esos mismos principios de transparencia y rendición de cuentas, así como la esencia de ambos, deben de ser los mismos que prevalezcan a nivel nacional en el sector público, en todas sus instituciones y en todos sus ámbitos; esto contribuiría en gran medida a purificar los procesos de gobierno que se susciten en el mismo, desde las decisiones, hasta la ejecución de planes y programas gubernamentales; lo anterior tendría como fin único, el eficientar para bien de la población, el accionar del gobierno en todos y cada uno de sus espacios públicos.

Al ser dichos principios parte de un gobierno dinámico, cambiante y flexible, se convierten estos, en una de las partes permanentemente vigentes del mismo, ya que de ser garantizado el acceso a la información pública gubernamental, se cumple uno de los principales objetivos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; sin embargo, dadas esas condiciones de dinamismo, cambio y flexibilidad gubernamentales, tiene forzosamente la administración pública que realizar las adecuaciones necesarias para que continúen siendo la transparencia y la rendición de cuentas vigentes en todo momento.

De igual forma, la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la federación y los gobiernos locales es grande, ya que estos se han convertido en elementos reconocidos de un gobierno legal, legítimo, plural y que permite la participación activa de su

población; esto, es muy apreciado en la actualidad, ya que en la medida en que la sociedad se esta desarrollando políticamente, las exigencias para la democracia son mayores y elementos como los aquí mencionados se vuelven indispensables dentro de todos y cada uno de los gobiernos del país, claro encabezados por el federal.

Al margen de todas las bondades expuestas en el presente documento, también me parece prudente reconocer las limitaciones que tiene la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública en México, tanto en materia procedimental, como en cuanto a fines y medios, limitaciones que resultan significativas si se toman en cuenta las condiciones actuales en las que vivimos los mexicanos; estas limitantes a pesar de que son severas, me parece que son franqueables, sobre todo si se dan de manera conjunta los esfuerzos necesarios para dejar atrás la democracia puramente electoral, y se accede a través del trabajo coordinado y contundente a la vida democrática que redondee y concuerde con los principios antes mencionados.

Dichas limitaciones, las cuales se encuentran especificadas en el cuerpo del trabajo, representan para los administradores públicos, más allá de obstáculos o imperfecciones, retos que permiten poner a prueba entre otras, las capacidades de las diferentes aristas que ya mencionaba párrafos atrás, las cuales deben de estar presentes y ser partes integrales de los mismos.

Atendiendo a estos retos y con el objetivo de proporcionar una posible solución a las limitantes que hasta el día de hoy presenta la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública en el ámbito municipal, el presente trabajo resulta importante en la medida en que el grado de concordancia que exista entre éste y la realidad municipal sea más similar, ya que esto permitirá que el presente tenga un grado de aplicación mayor y sea una plataforma real para la efectiva aplicación de la transparencia y el ejercicio de la rendición de cuentas en el ámbito municipal.

Acorde a la aplicación que el presente trabajo tenga y a la dinámica que siga la sociedad dentro de la organización territorial en México, será la vigencia que el mismo tenga en su ámbito; ya que al igual que toda la legislación en general, están expuestas a verse rebasadas por las condiciones continuamente cambiantes de la sociedad, que a su vez, demanda más y mejores instituciones gubernamentales, así como un renovado marco jurídico en el cual pueda encontrar las condiciones necesarias para desarrollarse por si misma.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Et. Al., La Reforma Municipal en la Constitución, Ed. Porrúa, México, 1986.

Benítez Treviño, Humberto. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis, México, 1984.

Boehm De Lameiras, Brigitte. Coordinadora, El Municipio en México, Ed. El Colegio Michoacano, México, 1987.

Cabrero Mendoza, Enrique. Coordinador, Políticas Públicas Municipales: Una agenda en construcción, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Crespo, José Antonio. Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Ed. Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2001.

Dávila Rivera, José. La Autoridad Municipal y su Compromiso con la Democracia, Ed. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), México, 1994.

Del Castillo, Arturo. Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.

Delgado Moya, Rubén. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Comentada, Ed. Sista, México, 2004.

Deutsch, Kart. Política y Gobierno, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

González-Aréchiga, Bernardo. Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México, 2004.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. La Reinención del Gobierno en la Transición Democrática: Rendición de Cuentas en la Administración de México, Ed. Senado de la República, México, 2001.

Guerrero, J y Hofbauer, H. Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina: Resultados en 2001, Ed. Miguel Ángel Porrúa – CIDE, México, 2002.

López Presa, José Octavio. La Rendición de Cuentas en la Política Social, Ed. Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2002.

López Santiso, Horacio. La Contabilidad Descriptiva y la Normativa: Ejemplos Controvertidos, Ed. Macchi, Argentina, 1997.

Mejía Lira, José. Compilador, Problemática y Desarrollo Municipal, Ed. Plaza y Valdez Editores y Universidad Ibero Americana, México, 1984.

Merino, Mauricio. La Transición Votada. Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Moreno, Daniel A.. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1990.

Moreno, Manuel M.. La Organización Política y Social de los Aztecas, México, Ed. Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1971.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1968.

Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio, Colección: Una Visión de la Modernización de México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Roscoe C. Martín. Ensayos en Honor de Paul Appleby, Ed. Herrero Hermanos, México, 1967.

Schedler, Andreas y Diamond, Larry. The Self Restraint State: Power and Accountability, in New Democracies, Ed. L. Rienner Publishers, 1999.

Ugalde, Luis Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

Ugalde, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y democracia: El Caso de México, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

Ziccardi, Alicia y Martínez, Carlos. Política y Gestión Municipal en México, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales - Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

HEMEROGRAFÍA

Anaya Cadena, Vicente. Coordinador, El Gobierno y la Gestión Municipal en México, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 64, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

McLean, Ian. The Concise Oxford Dictionary of Politics, Ed. Oxford University Press. Inglaterra, 1996.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Esfinge, México, 2005.

Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Nuevo León, publicada en El Periódico Oficial del Estado, N° 25, el viernes 21 de febrero de 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Delma, México, 2004.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Publicado en El Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2003.

PÁGINAS WEB

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

<http://www.inegi.gob.mx>

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

<http://www.google.com.mx>

<http://www.t1msn.com.mx>